

HARAPJON IS, HA MÁR UGAT: A 7. CIKK TÖRTÉNETE, AZ EU-BŐVÍTÉS ÉS JÖRG HAIDER¹

2012-ES BEVEZETÉS

Az alábbi írásban az Európai Unióról szóló szerződés „7. cikkének” szankciós (majd megelőző és szankciós) mechanizmusának keletkezéstörténetét mondom el. Amikor 2009-ben a tanulmányt írtam, nem tudtam figyelmen kívül hagyni a helyzet ironiáját, hogy a cikk első „majdnem alkalmazása” egy „rég”i tagállammal szemben történt, egy „megszilárdult demokráciának” tartott tagállammal szemben (amely ráadásul a leginkább kiállt egy ilyen mechanizmus kialakítása mellett) – Ausztriával szemben. Mindazonáltal, ahogyan a cikkben érvelek, a mechanizmus bevezetését elsősorban az a félelem motiválta, hogy az EU küszöbön álló bővítése Közép-Kelet Európa felé – új, törekény, átmeneti demokráciákkal – sok problémát fog okozni az EU-nak; beleértve a tagállamaiban érvényesülő demokrácia- és emberi jogi standardokat is. A megelőző és szankcionáló mechanizmusokat arra szánták, hogy felszerejjék az Uniót a „pálcával” (ha a „répa” – azaz a jutalom kilátása – elégtelennek bizonyul) a kevésbé megbízható jövevények megfegyverzésére. Nem ezen a módon állították be, persze, de az alábbiakban ismertetett történet megmutatja, hogy a 7. cikk alakulásának hátterében ez volt az indíték.

Sok év eltelt, mire a 7. cikk pallosa feltűnt a közép-kelet-európai államok tájékán. Amint köztudott, a törvényhozási és alkotmányos változások sorozata, amelyet a 2010. áprilisi parlamenti választásokon hatalomra került magyar kormányzat vezetett be, sokakban keltett aggodalmat, és az EU részéről intenzív politikai beavatkozásokat váltott ki. Bár (véleményem szerint nem túl bölcs módon, amelynek okait azonnal kifejtem) az EU tisztviselői közül hivatalosan és nyilvánosan senki nem fenyegetett a 7. cikk alkalmazásával, néhányan igen közel kerültek ennek kimondásához. Például 2012. február 9-én az Európai Bizottság digitális ütemtervért felelős elnökhelyettese, Neelie Kroes súlyos szavakat használt az Európai Parlament állampolgári jogok, bel- és igazságügy bizottsága előtt, a következő ominózus mondattal kezdve: „Továbbra is súlyosan aggasztónak találom a jelenlegi helyzetet Magyaror-

szágon”, és azzal a kijelentéssel folytatódott, hogy „Magyarország médiatörvénye túlmegy az európai gyakorlaton és normákon.” Néhány nappal később Kroes asszony szóvivője megerősítette, hogy az Európai Bizottság által teendő „megfelelő intézkedés”-sel a 7. cikk szerinti mechanizmus alkalmazására utalt (lásd: *EU Observer*, 2012. 02. 09.).

Bizonyos tekintetben hasonló szituáció alakult ki 2012 közepén Románia esetében. A Victor Ponta miniszterelnök és Traian Basescu elnök közti politikai csatározás során a miniszterelnök figyelmen kívül hagyta az alkotmánybíróság döntéseit, és elmozdította az ombudsmant – azzal a céllal, hogy eltávolítsa az elnök elmozdítását célzó közjogi vádemelés előtt álló jogi akadályokat. Az EU Bizottság hevesen reagált, ismét megrendítve a 7. cikk pallosát. Az igazságügyért felelős biztosról, Viviane Redingről azt közölték, hogy megemlítette „kollégáinak” a 7. cikk alkalmazásának lehetőségét, ha a Románia korrupcióellenes intézkedéseiről szóló éves jelentés nem hoz konkrét változásokat (lásd: *EU Observer*, 2012. 07. 18.).

Egyelőre egyik esetben sem történt meg a 7. cikk alkalmazása. A kérdés az, hogy az EU hatóságainak (és különösen a Tanácsban képviselt tagállamoknak) továbbra is fenn kell-e tartaniuk különös idegenkedésüket a mechanizmus alkalmazása iránt (amelyet néha „nukleáris opcióként” írnak le), amikor a demokratikus standardok megsértésének vagy annak veszélyének tényleges jelei láthatók a tagállamokban? Az én válaszom egyértelműen tagadó. Nézetem szerint mind a 2010. közepé óta tartó magyarországi, mind a 2012. közepé óta tartó romániai fejlemények indokolják a 7. cikk megelőző mechanizmusának beindítását.

Emlékeztetőül, a megelőző mechanizmust a tagállamok egyharmada, a Bizottság vagy az Európai Parlament kezdeményezheti – tehát nincs szükség egyhangúságra a kezdeményezéskor, míg az eljárás végeredménye, nevezetesen a 2. cikk elvei „súlyos megsértésének egyértelmű veszélyének” megállapítása a Tanács négyötödös többségének szavazatát és az Európai Parlament egyetértését igényli. Még ha valószínűtlen is, hogy a tagállamok egyharmada mo-

tivált lenne az eljárás megindítására (ami nem jelenti azt, hogy a tagállami állampolgárok ne gyakorolhatnának nyomást kormányaikra az eljárás megindítása érdekében), és még ha a Bizottságról sem feltételezhetjük, hogy cselekszik (bár Kroes, illetve Reding biztosok Magyarország, illetve Románia tekintetében tett kijelentései más is valószínűsíthetnek), az Európai Parlament lehet a legjobb fórum, ahol az ehhez vezető komoly vitát le lehetne folytatni. Valójában a Parlament nyilvánvalóan legitim testület arra, hogy megtárgyalja az európai polgárságnak az egyik tagállam ügyével kapcsolatban megfogalmazott súlyos aggodalmait, és ne csak megszéllőztesse, hanem a Szerződés által ilyen helyzetre adandó reakcióként bevezetett eljárások felé csatornázza. Természetesen az európai parlamenti képviselőknek a Magyarországgal és/vagy Romániával, illetve bármely más tagállammal szemben szigorúbb fellépést sürgető érveivel szemben mások a történetek banalizálásával vagy megvédésével fognak válaszolni – de ennek ez a menete egy demokratikus politikai közösségben.

Andrew Williams, az egyik legjobb érzékkel megáldott európai jogtudós úgy véli, hogy a 7. cikk szerinti mechanizmus alkalmazása „...katasztrofális lenne. Még a lehetséges alkalmazása is olyan csapás-szerű események sorát indítaná el, amely az Unió összetartó szövetének szétbomlásához vezetne.”² Mindazonáltal én nem értek egyet Williams-szel, és úgy hiszem, hogy az ellenkezője az igaz. Ha az EU nem nyúl ezekhez a mechanizmusokhoz, amikor olyan események történnek, mint amilyenek Magyarországon és Romániában, akkor senki nem fogja a jövőben komolyan venni, és az EU visszatér sajnálatos kettős mércéihez: szigorúság a csatlakozni vágyókkal szemben, erőtlenség a tagokkal szemben. Mi másról lenne szó egy olyan tagállam esetében, amelyre valóban úgy tekinthetünk, mint ahol a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság „súlyos megsértésének egyértelműen veszélye” áll fenn?

2012. augusztus 28.

BEVEZETÉS

Hosszú és fáradtságos utat tett meg az Európai Unió és annak intézményi elődei annak érdekében, hogy elismerjék: az emberi jogok és demokrácia követelményeinek érvényesítése az Unió egészének legitim érdeke. Ennek az utazásnak része volt annak a növekvő belátása, hogy a valódi szankciók megléte elrettenti a tagállamokat az emberi jogok és demokratikus elvek megsértésétől még akkor is, ha ezeket a

szankciókat valójában nem alkalmazzák. Más uniós intézményekhez hasonlóan a szankciók, majd később a megelőző intézkedések bevezetését hosszas viták előzték meg; azok helyességéről, illetve a mechanizmusok optimális formájáról.

Korábban, amikor az Európai Közösség alig volt több mint egy gazdasági unió, az ilyen mechanizmusok iránti igény egyáltalán nem volt magától értetődő. Ez a helyzet az 1990-es évek közepére két ok miatt megváltozott. Először is, az elsősorban közös gazdasági piacként felfogott Európai Közösségbe szükségtelen volt bármiféle, a tagállamokon belüli jogsértés elleni figyelmeztetőrendszer beépítése. A jogvédelem – az európai integráció tervezőinek elgondolása szerint – biztos helyen volt az Emberi jogok európai egyezménye által létrehozott, az Európai Közösségtől és az Európai Uniótól eltérő szerepet betöltő Európa Tanácsnál. Ahogy Gráinne de Búrca megfogalmazta, „eredetileg egy implicit feladatmegosztás volt az Európa Tanács és az Európai Közösség között [...], amely alapján, egészen a legutóbbi időkig az Európai Közösség relatíve kicsi vagy egyáltalán semmi szerepet nem játszott az emberi jogok megalapozásában és védelmében.”³ Csak az Európai Közösség – szimbolikusan az 1992-es maastrichti szerződés megkötésével és azon belül az Európai Unió név felvételével – politikaibb és alkotmányosabb entitássá válásával került az Unió napirendjére a jogvédelem és a demokrácia kérdése.

Másodsorban az alapítók, majd az azokat követően csatlakozó nyugat-európai országok hasonló politikai és jogi kultúrája azt a biztonságérzetet keltette, hogy a tagállamok helyesen járnak el az állampolgáraikkal szemben. (Ez legalábbis egy kényelmes illúzió része volt mindig, és biztosan domináns felfogást jelentett; ami különösen a közép-európai posztkommunista országok csatlakozását végigkísérő gyanakvást tekintve tűnik ki.) A kommunizmus bukásából és a kontinens alapvető megosztottságának végéből szükségszerűen következő, az Unió egyre növekvő valószínűségű keleti bővítése miatt vett olyan irányt az intézményi fejlődés, ami lehetővé tette az emberijogsértések miatti joghátrányok alkalmazását. Az EU döntéshozóinak fejében ezek a jövőbeni jogsértések olyan országok esetében tűntek valószínűnek, amelyek demokratikusnak nem tekinthető politikai rendszerei az egészen közeli múltban erőteljes és rendszerszintű emberi jogi jogsértéseket követtek el, és amelyeknek az emberi jogok és demokratikus gyakorlatok iránti elkötelezettsége megkérdőjelezhető volt.⁴

Ahogy két előrelátó tudós megjövendölte az Unió 2004-es eddigi legnagyobb bővítése előtt pár évvel: „a bővítéssel az Unió új szerkezetű, megoldat-

lan kisebbségi és emberi jogi problémát importál majd, amelyek megoldása lakmuspapírként szolgál számos közösségi politika erősségének bizonyítására.⁵ Ezért, a megelőző és szankcionáló emberi jogi mechanizmusokról szóló vitában külön-külön határozták meg a napirendet az Unió politikaibb entitásá válásának, illetve a csatlakozással egy sokkal heterogénabb közösséggé válásának aspektusai.

Ezt a történetet kísérlem meg elmondani ebben a cikkben. A narratíva sokszereplős: néhány ismert európai politikus; néhány, a nagyközönség által nem ismert tisztviselő; a „három bölcs”; valamint Jörg Haider, az a ma már nem élő politikus, aki meghatározó szerepet játszott abban, hogy az Unióban egy előrejelző rendszert állítottak fel. Ironikus módon nem egy posztkommunista ország, hanem egy konszolidált demokrácia, Ausztria volt az, amelynek révén a keleti bővítéssel kapcsolatos félelmekről a legtöbbet lehetett hallani. Ezek az Ausztriával kapcsolatos – megalapozott vagy megalapozatlan – félelmek nagyban irányították az európai vitát.

Írásom elején a 7. cikk szerinti szankciós mechanizmusok történetét írom le, megvizsgálva a különféle ezekre irányuló javaslatokat az 1997-es Amszterdami szerződés előtt. A középpontban egy olyan aspektus áll majd, amelyet az erről szóló vitákban gyakran⁶ figyelmen kívül hagynak, nevezetesen az erre vonatkozó javaslatok és az Unió jövőbeni keleti bővítésének kérdése (I. rész). Ezt követően azt írom le, hogy hogyan mozdult el az Unió abba az irányba, hogy megelőző intézkedéseket illesszen a 7. cikkbe. Ezt az elmozdulást nagyban (bár valószínűleg nem kizárólagosan) az indokolta, hogy Ausztriában egy szélsőjobboldali párt került a kormánykoalícióba. Ebből következően leírom a „Haider-afférnak” hívtott esetet és azt is, hogy a „három bölcs” jelentéséből – kimutatható módon – milyen következtetéseket vont le az Unió (II. rész). Ebben a kontextusban amellet fogok érvelni, hogy a formálisan nem az Unió, hanem a többi tizennégy tagállam által bevezetett szankciók erejét elsősorban nem Haiderrel szemben, hanem a csatlakozásra váró posztkommunista közép-európai országokkal szembeni figyelemzettségként lehet értékelni. Szándékosan elkerülöm, hogy az alkalmazott szankciók helyességéről és alkalmasságáról szóló – néha igen heves – vitában állást foglaljak. A „Haider-affér” fejleményei közül csupán egyre koncentrálok: nevezetesen arra, hogy milyen kapcsolata volt annak a közeli EU-bővítés kilátásaival. Ezt követően (a III. részben) leírom majd, hogy a nizzai szerződés elfogadása során milyen javaslatok vezettek a megelőző mechanizmusok – a már létező szankciók mellé történő – beépítéséhez. Ezt követően (a IV. részben) számot adok a 7.

cikket érintő, Nizzát követő fejleményekről; arról, hogy az uniós intézményi szereplők milyen értelmezést adtak a 7. cikk szerepéről és alkalmazási köréről, valamint arról is, milyen kapcsolat áll fenn a 7. cikk és az újonnan felállított Alapjogi Ügynöksége között.

Mielőtt belekezek az elemzésbe, néhány szót szeretnék ejteni az írás módszertanáról. Mivel az „intézményi gondolkodás” ívét írom le egy olyan mechanizmus kapcsán, amely az EU jogi és politikai fejlődésének egy meghatározott szakaszában jött létre, így alapvetően nyilvánosan hozzáférhető dokumentumokra alapozom az írást; olyan jelentésekre, kommunikációkra, határozatokra, sajtóközleményekre stb., amelyeket a különféle európai uniós testületek (mint a legfontosabb intézményi szereplőnek tekinthető Bizottság, az Európai Parlament, a Tanács vagy az úgynevezett vita- és munkacsoportok, a „három bölcs” és hasonló források) hoztak nyilvánosságra. Mindenki, aki tisztában van az Európai Unió működésével, tudja, hogy milyen nehézséget jelent ennek a nyelvezetnek az értelmezése. Az olvasónak türelmesen kell dekódolnia és értelmeznie az olyan fogalmak mögötti rejtett jelentést, mint például „az uniós politikák célzott megfigyelési és értékelő ügynöksége”. Ez nem különösen épületes tevékenység, de szükséges, különösen akkor, ha ki kell fejteni a fogalmak mögötti érdekes, eredeti és kreatív javaslatokat és elképzeléseket. Ezt próbálom meg elérni ebben az írásban.

AZ ÚT AMSZTERDAMIIG

A tagállamok emberi jogi jogsértései elleni megelőző és szankcionáló mechanizmusokat tudvalevőleg az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 7. cikke tartalmazza. A szankciók alkalmazásának lehetőségét először az amszterdami szerződés vezette be; azt megújította és megelőző mechanizmusokkal kiegészítette a nizzai szerződés, amelyet végül, tulajdonképpen módosítás nélkül, a lisszaboni szerződés erősített meg.⁷

A nizzai szerződés 7. cikk (2) bekezdésébe foglalt *szankciós* mechanizmus alapján az Európai Tanács megállapíthatja, hogy valamely tagállam „súlyosan és tartósan” megszegte az EUSz 6. cikkébe foglalt, a maastrichti szerződésből eredő kötelezettségeit. Ez a cikk azokat az elveket sorolja fel, amelyekre az Unió épül: a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság.⁸ A szankciós mechanizmus nem könnyen indítható be: a tagállamok egyharmadának vagy a Bizottságnak a kezdeményezésére született

tanácsi határozatnak egyhangúnak kell lennie (az érintett tagállam képviselőjének szavazatát nem szabad figyelembe venni), és az eljárásban az Európai Parlament (kétharmados szavazataránnyal kialakított) egyetértését is be kell szerezni. Ha a kötelezettség-szegésről szóló határozat megszületik, a Tanács a tagállam egyes, a tagállamiságból eredő jogait felfüggesztheti, beleértve a szavazati jogát a Tanácsban. A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy ezeket az intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

Mindeközben az EUSz 7. cikk (1) bekezdése szerinti *preventív* mechanizmus háromféle módon kezdeményezhető: (i) a tagállamok egyharmada, (ii) az Európai Parlament, illetve (iii) a Bizottság által. A mechanizmus hatályba lépéséhez szükséges a Tanács négyötödének hozzájárulása (a hatályos szöveg szerint: konszenzusa), és a Tanács döntésén múlik annak megítélése, hogy a 6. (most 2. cikk) szerinti elvek „súlyos megsértésének világos kockázata” fennáll-e.

Az 1994–1995-ös vitacsoport

A 7. cikk szerinti szankciós mechanizmusok megszületése az Amszterdami szerződést előkészítő 1996-os kormányközi konferenciáig vezethető vissza. Az 1994. június 24-25-ei korfui csúcstalálkozó – a kormányközi konferenciára való felkészülés jegyében – az Európai Tanács elhatározta egy, a tagállamok külügyminisztereiből és a Bizottság elnökéből álló vitacsoport felállítását. A csoport elnöke Carlos Westendorp spanyol külügyminiszter volt, aki munkáját 1995 júniusában kezdte meg.⁹ A vitacsoport megbízatása az volt, hogy „vizsgálja meg és fejtse ki véleményét a felülvizsgálat előtt álló, Európai Unióról szóló szerződésről abból a nézőpontból is, hogy hogyan lehetne azon javítani a demokrácia és nyitottság jegyében.”¹⁰ A csoport mandátuma egyértelműen kiterjedt a jövőbeni csatlakozásra és annak európai intézményi kérdéseire is.

1995. december 5-én a vitacsoport eljuttatta az Európai Tanácsnak a kormányközi konferencia előkészítéséhez szükséges végső jelentését. A jelentés három olyan területet jelölt meg, ahol „eredményeket kellene elérni”: „a polgárok számára Európának lényegesebb kérdéssé kell válnia”; „lehetővé kell tenni, hogy az Unió jobban dolgozzon és felkészüljön a csatlakozásra”; és „nagyobb hatásköröket kell biztosítani az Uniónak a külkapcsolatok területén.”¹¹ A jelentést tevők már a jelentés elején – „[a]z állampolgár és az Unió” cím alatt – kinyilvánítják, hogy „az Unió nem államok feletti állam, és nem is kíván

azzá válni. Mégis sokkal több, mint egy piac. Egy egyedülálló rendszer, amely közös értékeken alapul. Meg kell erősítenünk ezeket az értékeket, amelyeket minden csatlakozásra váró ország magáénak kíván tudni.”¹² A jelentés így folytatódik:

„Az emberi jogok már ma is az Unió általános elveit képezik. Ugyanakkor sokunk szerint – az Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményéhez való csatlakozás révén – ezeket a jogokat egyértelműbben kellene garantálni. Javasolták már e jogok kartába foglalását, és *egy olyan rendelkezést is, amely szankcionálná, akár még az uniós tagságot is felfüggesztését is lehetővé tenné, ha bármely tagállam komoly mértékben sértené meg az emberi jogokat és a demokrácia követelményeit.*”¹³

A jelentés szerint az ilyen típusú szankciós intézkedésnek egy olyan általános stratégia részének kell lennie, amelynek célja a polgárok Unióval szembeni elégedetlenségének csökkentése, erősítve az Unió demokratikus jellegét, kezelve az állítólagos „demokratikus deficit” kérdését. Ugyanebben a bekezdésben a jelentés javaslatot tesz a megfontolásra ajánlott mechanizmus egyes elemeire.

Úgy tűnik, hogy a vitacsoport egyes tagjai megkérdőjelezték, hogy több hatáskört kellene biztosítani az Uniónak, minthogy – álláspontjuk szerint – az emberi jogok védelmét a tagállamok belső joga teljes egészében biztosítja.¹⁴

A jelentés abból a szempontból is sokatmondó, hogy milyen típusú szankciók alkalmazását vették számításba a jelentéstevők, különös tekintettel arra a – végül elvetett – lehetőségre, hogy az érintett tagállam tagságát meg lehetne szüntetni. A jelentés megfogalmazásában:

„Utalás történt még a kizárás lehetőségére is. Ugyanakkor a képviselők többsége óvatosan közelítette meg ezt a lehetőséget, mivel – nézetük szerint – az szükségtelen, amennyiben a tagságból eredő jogok felfüggesztése révén elérhető a kívánt cél, tartva egyúttal attól, hogy ez megkérdőjelezheti az uniós tagság véglegességét is.”¹⁵

Az 1995-ös jelentés szerzői nagyon világosan látták a szankciók és tagság véglegessége, illetve megszüntetése közötti kapcsolatot. Valójában a nizzai szerződés 7. cikk (3) bekezdése szerinti legszigorúbb szankció („a Tanácsban a tagállam képviselője szavazati jogának” felfüggesztése) funkcionálisan majdnem egyenértékű egy időszakos kizárással – azzal a különbséggel, hogy a joggyakorlás felfüggesztésének ideje alatt is köteles teljesíteni az érintett tagállam a tagságból eredő *kötelezettségeit*. Csak az „Európa Al-

kotmányáról szóló szerződés”, a 2005-ös francia és holland népszavazásokon megbuktatott „alkotmányos szerződés” volt az, amelyben a két kérdést összekötötték. A korábbi szerződésekben nem szereplő lehetőséget a szerződés „tagállamiságról” szóló IX. címének „az uniós tagállamiságból eredő egyes jogok felfüggesztéséről” szóló 1–59. cikkei és „az Unióból történő önkéntes kilépésről” szóló 1–60. cikkei szabályozták volna. Ez a rendelkezés végül a lisszaboni szerződés 50. cikk (1) bekezdésébe került be.

Eltelktve attól a tényről, hogy az Alkotmányos szerződésig mindig az európai viták tárgya volt a tagság önkéntes megszüntetése, helyesnek tűnik az adott tagállamra hagyni a kilépés lehetőségét abban az esetben, ha a tagságból csak kötelezettségek terhelik [Lásd az EUSz nizzai verziója 7. cikke (3) bekezdését]. Ugyanakkor ebben az esetben a szankciós mechanizmus létét alássa a kilépés lehetősége: végülis a szankciók célja az adott tagállam emberi jogi helyzetének javítása lett volna, és nem az, hogy a „rosszul viselkedő” tagállam elhagyja az Uniót. Mint látjuk, ez az alapvető dilemma már jelen volt a szabályozási folyamat kezdeténél.

A jelentés egyidejűleg egyértelmű kapcsolatot állított fel a javasolt szankciós mechanizmusok és az *EU-bővítés* lehetősége között. Bár a jelentés inkább a bővítés és az intézményi reform közötti kapcsolatra koncentrált, elismerte, hogy a szóban forgó kérdések összefüggenek, különösen a bővítés és a demokratikus legitimitációra törekvés.¹⁶ Ami a bővítés illeti, a jelentés szerint:

„Már beláttuk, hogy a bővítés az Unió válasza az európai kontinens előtt álló új kihívásokra. Ugyanakkor, ahogy arról később majd szólunk, az önmagában is egy kihívás. Ennek oka, hogy bővítés a hat alapító tagállam által létrehozott intézményrendszerre három szempontból van hatással: az Unió belső és külső biztonságára, valamint a *Közösség, mint a jogállamiságon alapuló entitás megőrzésére és megerősítésére*.¹⁷

Ez a harmadik „kihívás” nyilvánvaló utalás arra az aggodalomra, hogy az újonnan demokratizált közép-európai államok figyelmen kívül hagyják az Uniónak a legalitás és a jogállamiság iránti elkötelezettségét.¹⁸

Még nyilvánvalóbb kapcsolat jelenik meg a bővítés és a javasolt szankciós mechanizmusok között a jelentés egy másik, „az állampolgár és az Unió” címet viselő részében. Az „Európai értékek előmozdítása: emberi jogok és alapvető jogok” című bekezdésben felvetődik az az ötlet, hogy „[a Szerződésben] rendelkezni kellene az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának kötelezettségéről”,

hozzátéve, hogy az Uniónak „megfelelő intézkedést” kellene hozni, amennyiben e kötelezettségnek nem tesznek eleget.¹⁹ A jelentés ezt követően hozzáteszi, hogy „[e]zt mind a jelenlegi, mind a *következő csatlakozási körben taggá váló tagállamok számára* fontos előírni.”²⁰ Az utalás nyilvánvalóvá teszi, hogy a csatlakozás előtt álló közép-európai országok jelentik a problémát.

Bármilyen félreértés eloszlátása érdekében a jelentés következő bekezdése hangsúlyozza, hogy:

„[a] Csoport általános véleménye szerint az európai intézményfejlődés jelenlegi szakában, és *mindenekelőtt a csatlakozást megelőzően*, sürgető szükség van az alapvető jogok érvényesülésének teljes körű biztosítására mind az Unió és a tagállamok, mind a tagállamok és az egyének viszonylatában.²¹

Ugyanez a bekezdés tárgyalta a javasolt szankciós mechanizmust, beleértve a kizárás lehetőségét.²²

A „*mindenekelőtt a csatlakozást megelőzően*” kifejezés félreérthetetlenül olyan aggodalomra, szorongásra, talán félelemre utal az uniós döntéshozók részéről, hogy a posztkommunista országok jelentősen csökkentenék az Unión belüli emberi jogi védelmi szintet. Ennek megelőzésére olyan új és kivételes szankciórendszer bevezetését határozták el, amelynek alkalmazása – legalábbis a vitacsoport egyes tagjai szerint – még az Unióból való kizáráshoz is vezethet.

Az 1996-os kormányközi konferencia

Nem meglepő módon – mivel ugyanazon tagállamokat képviselték a vitacsoport és a Tanács tagjai – a vitacsoport ajánlásai pozitív fogadtatásban részesültek az Európai Tanácsban. Az 1995. december 15–16-ai madridi kormányközi konferencia végén az elnökség – „megköszönvén a vitacsoport jelentését” – arra az elhatározásra jutott, hogy „1996. március 29-ére az Európai Tanács kormányközi konferenciát hív össze az Európai Unió előtt álló jelenlegi és jövőbeni szükségletekhez való politikai és intézményi alkalmazkodás érdekében, *különös tekintettel a küszöbön álló bővítésre*.”²³

A vitacsoport jelentése „a konferencia munkájának megbízható alapjául szolgált”.²⁴ Ezen a ponton ismételtelen megerősíthető a vitacsoport egyik központi, a 7. cikk iránti javaslata és a hamarosan bekövetkező keleti bővítés közötti kapcsolat.

Magán a konferencián, legalábbis annak az elején, a szankciós mechanizmus nem volt elsődleges téma. Csupán négy tagállam – Spanyolország, Olaszország, Belgium és Ausztria – említette meg az előzetes álláspontját összegző véleményében. Spanyolország és Olaszország esetében ez eléggé érthető

volt, mivel a kormányközi konferencia előtt Spanyolország, az alatt pedig Olaszország töltötte be a Tanács elnöki tisztét. Spanyolország²⁵ és Belgium²⁶ alapvetően a szankciós mechanizmusnak a vitacsoport következtetéseiibe foglalt gondolatát támogatták; Ausztria és Olaszország viszont egy annál kifinomultabb álláspontot képviselt, jóval túlmenve a vitacsoportban született állásfoglalás támogatásán.

Ausztria a kérdésről szóló állásfoglalásában a szankciós mechanizmust közvetlenül a bővítés kérdésével kapcsolta össze. Kijelentve, hogy az alapjogok tiszteletben tartása az EU-tagállamok közös örökségének középpontjában áll, és az az európai identitás alapvető eleme, az osztrák delegáció kinyilvánította, hogy:

„[a]z emberi jogok iránti magas szintű tiszteletnek a jövőben is az Unióhoz való csatlakozás szigorú követelményének kellene maradnia. Azokra az esetekre, amikor valamely uniós tagállamban súlyos emberi jogi jogsértések történnek, vagy a demokratikus jogok súlyosan csorbulnak, helyesnek tűnik olyan EU-szerződésbeli rendelkezések beiktatása, amelyek az érintett tagállam elleni politikai és gazdasági szankciókat tesznek lehetővé”.²⁷

E fordulat retorikája különösen meglepő: míg a második mondat megkülönböztetés nélkül egy adott tagállamra utal, addig az ezt közvetlenül megelőző mondat az Unióhoz való *csatlakozás* lehetőségeiről beszél. Az olvasó benyomása az, hogy a szöveg írói „az emberi jogok komoly megsértésének” eseteit csak – vagy elsődlegesen – az újonnan csatlakozó államoktól várta.

Ez a hozzáállás még inkább kitapintható abban az Ausztria és – az Európai Tanács elnöki tisztét azt megelőzően ellátó – Olaszország által kiadott közös javaslatban, amely a szankciókról szóló mechanizmus EUSz-ba iktatását célozta. Ausztria és Olaszország nem az Unió alapelveiről szóló cikk²⁸ után kívánta beilleszteni azt, hanem inkább *a csatlakozási feltételekről szóló cikk után*.²⁹ Időről-időre egyértelművé válik a kapcsolat a szankciók szükségessége és bővítés között a javaslattevők fejében.

Összehasonlítva az osztrák–olasz javaslatot³⁰ az EUSz 7. cikkével, látható, hogy a javaslat tágabb volt, mint a végül elfogadott megoldás. A javaslat nyitottabb kezdeményezési jogot biztosított volna azáltal, hogy az Európai Parlament számára is ugyanolyan lehetőséget teremtett volna a szankciók alkalmazására. Az emberi jogi jogsértésekről szóló szavazati arány is kevésbé szigorú volt: Ausztria és Olaszország az egyhangúság helyett csak minősített többségi szavazást kívánt volna meg. Ez bizonyítja,

hogy más tagállamok vonakodtak egy olyan szélesebb körű szankciós mechanizmus létrehozásától, amely a szuverenitásukból adódó jogaikat érintette volna. Ezen túlmenően úgy döntöttek – az EUSz 8. (vagy *F bis*) cikkébe iktatásával –, hogy a szankciós mechanizmus ügyét elválasztják a bővítés kérdésétől.

A fent ismertetett osztrák–olasz javaslat az olasz elnökség által 1996 júniusában, az olasz elnökség végén a következő elnökség és a kormányközi konferencia számára készített helyzetjelentéssel konzisztens megállapításokat tartalmaz. A következő elnökség célja „a folyamatban levő eljárások áttekintése annak érdekében, hogy azokra a fontosabb politikai kérdésekre értékelést és lehetséges válaszokat lehessen adni, amelyek megvizsgálására a konferencia következő fázisában kerül sor”.³¹ Mint „az Unió alapjául szolgáló egyik általános elvvel” kapcsolatban, amely majd kifejeződik az új szerződés rendelkezéseiben, a jelentés megjegyzi:

„[m]ivel az Uniót olyan tagállamok alkotják, amelyek államszervezete a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvén alapul, bármely új tagállam csatlakozása abban az értelemben feltételes, hogy bizonyítania kell ezen elvek tiszteletben tartását [jelenleg az EUSz F(1) cikkébe foglalt elvre építve].”³²

A nyelvhasználat itt is világos. Míg a jelenlegi tagállamok államszervezete a demokrácián és az emberi jogokon „alapul”, addig a csatlakozásra váró országoknak *bizonyítaniuk* kell, hogy megfelelnek ezeknek a kritériumoknak.

Ezt a kijelentést azonnal a szankciós mechanizmusra vonatkozó, jól körülírt javaslat követi:

„az uniós tagságból eredő jogokat ahhoz kellene kötni, hogy a tagállamok teljesítik-e ezen elvekből eredő kötelezettségeiket; amennyiben valamely tagállam súlyos és visszatérő módon sérti meg ezeket az elveket, az Európai Tanács egy, a jövőben meghatározandó eljárásban, amely magában foglalhatja azt is, hogy az Európai Bíróság állapítsa meg a jogsértést, elrendelhetné a tagságból eredő egyes jogok gyakorlásának felfüggesztését.” (...).³³

Érdekes módon az 1996. júniusi kormányközi konferencián megvitatott szankciós mechanizmus szervezete bizonyítja azt is, hogy az akkori tagállamok vonakodtak attól, hogy egy olyan föderális jogi mechanizmus hatálya alá kerüljenek, amelynek ellenőrzése, legalábbis részben, a hatáskörükön kívül került volna. Valószínűleg ez volt az utolsó alkalom, amikor az Európai Bíróságnak a szankciós mecha-

nizmusba való formális bevonásának ötlete nyilvánosan szóba került. Ahogy ez köztudomású és széles körben elfogadott, az Európai Bíróság az európai integráció motorja. Végül a bírósági hatáskör a szankciós mechanizmusban nemkívánatossá vált, és a 7. cikk szerinti mechanizmus teljesen politikai (bírósági elemeket nélkülöző) eljárásá vált. Ma a Bíróság nem játszik szerepet a 7. cikk szerinti mechanizmusban.

A mai 7. cikkhez vezető úton az utolsó lépés 1996 júniusában az olasz elnökség javaslata volt. E javaslat az F. cikk szerinti elv megsértését megállapító eljárást vázolta fel. Amennyiben a Parlament, a Bizottság vagy a tagállamok egyharmada jogsértést állít, a Tanács (állam- vagy kormányfői szinten) egyhangúlag szavaz arról, hogy jogsértés történt-e. Az érintett tagállam megjegyzéseket fűzhet a javaslatához, de nem szavazhat. A Bizottság javaslata alapján, a Parlamenttel való konzultációt követően minősített többséggel dönt a Tanács a szankciókról és a jogsértés orvoslásának módjáról.³⁴

A javaslatához fűzött „megjegyzések” bizonyítják azt, hogy ezen eszközrendszer megvitatásakor az akkori tagállamok egyik fő aggodalma az volt, hogy hogyan tudják ők maguk az ellenőrzésük alatt tartani az F. cikk megsértésének megállapításához vezető eljárást. Különös figyelem kísérte azt a kérdést, hogy a jogsértés megállapításához legyen-e szükséges az egyhangúság (a szankciók alkalmazásához pedig minősített többség), vagy a jogsértés megállapítását kössék minősített többséghez (a szankciók megállapítását pedig egyhangúsághoz).³⁵ Az utóbbi lett volna az erőteljesebb megközelítés, mivel a szankciók alkalmazására irányuló eljárás megindítását nem egyhangúsághoz, hanem minősített többséghez kötötte volna. Az is megjegyzendő, hogy a tárgyalások ezen időszakában az Európai Parlamentnek viszonylag kitüntetett szerepe lett volna, amely magában foglalta volna az eljáráskezdeményezés jogát is. A 7. cikk végső verziója ezt a parlamenti jogot nem tartalmazza, csupán az eljáráshoz kell a Parlamentnek a beleegyezését adni; továbbá a végső verzió egyhangúságot követel meg az eljárás megindításakor.

Így 1996-ra az Európai Unió készen állt a 7. cikk szerinti mechanizmus elfogadására. Ezzel egy időben az a korábbi felvetés, amely szerint az Uniónak rendelkezni kellene egy általános és folyamatos, a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartását figyelemmel kísérő rendszerrel, eltűnt, illetve kívül rekedt az Európai Unióról szóló szerződés vitájából. A diszkrimináció tilalmának – „a (Szerződés) által a Közösségre ruházott hatáskörökön belül történő” – EK-szerződésbe való iktatása a tagállamok számára, amelyek tartottak a belső emberi jogi problémákba

való uniós beavatkozástól, biztosabb útnak tűnt. Az akkori tagállamok nagy hajlandóságot mutattak az emberi jogoknak és a demokráciának a kontinens keleti felén történő felügyeletére, de annál inkább ódzkodtak attól, hogy az európai intézmények ugyanezt tegyék az ő ügyeikben.

Ennek során a tagállamok ellenálltak az Európai Parlament felől érkező nyomásnak. Legalábbis 1993 óta a Parlament amellelt érvelt, hogy szükség lenne a tagállamok emberi jogi helyzetének figyelemmel kísérésére és – megsértésük esetén – szankcionálására. Az 1993-as, „az emberi jogok Európai Közösségben való tiszteletben tartásáról” szóló határozat olyan eszközrendszer megteremtésére hívott fel, amely „figyelemmel kíséri az emberi jogok védelmét és előmozdítását a Közösségen belül, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelmet, tekintettel az érintett tagállammal szembeni közös fellépésre.”³⁶ Világos, hogy a Parlament végig olyan EUSz-beli rendelkezés elfogadását támogatta, amely elítélte volna a diszkrimináció bármely formáját, és amelynek része lett volna egy jogsértést megállapító EU-szintű mechanizmus.³⁷ Mivel egy módszeresebb és általánosabb emberi jogi megfigyelő rendszerért küzdött,³⁸ nem meglepő, hogy a Parlament nem volt elragadtatva egy olyan szankciós mechanizmus lehetőségétől, amelyet csak a legkirívóbb körülmények fennállása esetén alkalmaztak volna.

Valóban, az uralkodó vélemény alapján a vitacsoporttól a 7. cikk tényleges kodifikálásáig a szankciók alkalmazása feletti – Tanácson keresztül történő – tagállami ellenőrzés vált egyre erőteljesebbé. Ez a megerősödés számos tényezőn tetten érhető: (az érintett tagállamot nem számolva) a tanácsi egyhangúságtól a Parlament szerepének csökkentésén keresztül az Európai Bíróság részvételének visszautasításáig.³⁹

Míg a tagállamok nyilvánvalóan a közelgő bővítés keretében értelmezték az új mechanizmust,⁴⁰ egyben figyeltek arra is, hogy semmilyen módon ne szélesítsék az EU hatásköreit emberi jogi kérdésekben, és szűkítsék az Unió lehetséges ellenőrzését a tagállamok és állampolgáraik közötti viszonyokban.

A MEGELŐZŐ MECHANIZMUS FELÉ: A „HAIDER-AFFÉR”

A 7. cikkel kapcsolatos következő fontos epizód a szankciós mechanizmus megerősítése volt azzal, hogy a 2000-es kormányközi konferencián kiegészült egy megelőző mechanizmussal. Az EUSz (Nizzai Szerződés szerinti) 7. cikk (1) bekezdése alapján:

A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján, *tagjainak négyötödös többségével* és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett elveket, és ajánlásokat tehet neki. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően független személyeket kérhet fel, hogy ésszerű időn belül adjanak jelentést a kérdéses tagállam helyzetéről.⁴¹

Az új cikk alapján „a Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e”.

Ahogy az látható, a megelőző és [a nizzai verzió 7. cikk (2) bekezdésébe került] szankciós mechanizmus közötti főbb különbségek a következők: (1) a 6. cikk szerinti elvek „súlyos megsértésének nyilvánvaló veszélye” kell, hogy fennálljon az eljárás megindításához (szemben a „súlyos és tartós” jogsértéssel); (2) az Európai Parlament felhatalmazása az eljárás megindítására; (3) a Tanács négyötödös minősített többségi szavazásának előírása (szemben az egyhangú szavazás követelményével); (4) e rendelkezés alapján a Tanács csak „ajánlásokat” intézhet a kérdéses tagállamhoz; (5) az ügyről szóló független jelentés kérésének lehetősége (amelyet a lisszaboni szerződés nem tartalmaz).

Az európai uniós döntéshozók érdekes módon az új rendelkezésben – amelynek megalkotását, ahogy azt hamarosan látni fogjuk, közvetlenül a Haider-ügy váltotta ki – a 7. cikk szerinti rendszer megerősítését látták, nem pedig annak meggyengülését vagy felvizezését. Ez, a tagállamok emberi jogi és demokráciateljesítményének nyomon követésére szolgáló általános mechanizmus megerősödésére vonatkozó meggyőződés, valamint az a tény, hogy a reform az osztrák politikai helyzetre adott közvetlen reakció volt, jól megragadható az Európai Parlament 2000. évi, a szerződések alkotmányosítására vonatkozó jelentésében. Ahogy Olivier Duhamel, az Alkotmányügyi Bizottság jelentéstevője fogalmaz:

„Az alapvető jogok iránti tisztelet fontos politikai kérdéssé vált, nem csupán az Alapjogi Chartának köszönhetően, hanem azon aggodalom miatt, hogy egy szélsőjobboldali párt bekerült az egyik tagállam kormányába. Az erre az esetre adott politikai válaszok több esetben magukban foglalták az EUSz 7. cikke szerinti intézkedések megerősítését.”⁴²

A Duhamel által szembetűnően nevesítés nélkül hagyott tagállam Ausztria volt. Ebből következően ahhoz, hogy megértsük a 7. cikk szerinti mechanizmus „megerősítésének” hátterét, bemutatom, hogy mi történt valójában abban az időben és abban a tagállamban, amely – mind közül a legbuzgóbb módon – először kívánta bevezetni a 7. cikk szerinti mechanizmust.

Ausztria 1999–2000

1999 előtt Ausztriát majd harminc éven keresztül – egyedül vagy koalícióban – a Szociáldemokrata Párt irányította. Az 1999-es általános választások előtt a szociáldemokraták és a kisebbik koalíciós párt, a jobbközépre tehető Osztrák Néppárt „nemzeti egységkormányban” irányította Ausztriát. A Szociáldemokrata Párt vezetője, Victor Klima volt a kancellár, míg a Néppárt vezetője, Wolfgang Schüssel a külügyminiszteri posztot töltötte be.

1999. október 3-án megválasztották a Nationalrat, az osztrák Parlament alsóházának tagjait. A szociáldemokraták látszólag újabb győzelmet értek el a szavazatok több mint 33,2%-ának, illetve hatvanöt alsóházi hely megszerzésével. Ami ugyanakkor meglepő volt, hogy a szélsőjobboldali osztrák Szabadságpárt meteorszerűen megelőzte a sokkal centristábbnak számító Néppártot, és néhány ezer szavazattal az ország második legerősebb pártjává vált. A Szabadságpárt és a Néppárt a szavazatok körülbelül 26,9%-át érte el, és ötvenkét helyet szerzett.

Ahogy azt megelőzően, egyetlen párt sem szerzett abszolút többséget a 183 tagot számláló alsóházban, és az osztrák elnök, Thomas Klestil, Klima kancellárt mint a legnagyobb párt vezetőjét kérte fel a kormányalakításra. Klima a Néppárttal való újbóli koalíciókötést kísérelte meg először, de az ajánlatot a Néppárt visszautasította. Klima ezt követően kisebbségi kormány létrehozására tett kísérletet. Ez a próbálkozás is sikertelen maradt, és 2000. január 21-én Klima bejelentette, hogy képtelen kormányt alakítani.

Klima kormányalakítási kísérletének bukása után, január 25-én a Néppárt és a radikálisan jobboldali Szabadságpárt koalíciós egyeztetésekbe kezdett. Február 1-jén megállapodtak, a koalíciókötés tényét pedig kelleltlenül, de elfogadta Klestil elnök. Az új kormány 2000. február 5-én tett esküt. Wolfgang Schüssel, a Néppárt vezetője lett a kancellár (bár a Szabadságpárt több szavazatot kapott). Susanne Riess-Passer, a Szabadságpárt képviselője alkancellár lett, és pártja tizből hat tárca irányítását kapta meg, köztük a védelmi, pénzügyi, szociális, igazságügyi tárcáét, ám a külügyi tárcáét – amely hagyomá-

nyosan a kisebbik koalíciós párthoz tartozott – nem.⁴³

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy mennyire ironikussá vált a helyzet, hiszen az az Ausztria vált erős emberi jogi aggályok forrásává, amely korábban a legelszántabb tagország volt abban az ügyben, hogy létre kell hozni egy szankciós eszközrendszert a tagállami emberi jogi jogsértések és a demokratikus követelmények figyelmen kívül hagyása esetére. Megjegyzendő, hogy Wolfgang Schüssel, az új jobboldali kormány feje, az 1996-os kormányközi konferencia idején külügyminiszter volt, és akkor nagyon erős álláspontot képviselt a szankciós mechanizmus kérdésében.

A helyzet ironikus voltának teljes megértéséhez fontos emlékezni arra, hogy 1996-ban az osztrák álláspont mögötti motiváló erő az volt, hogy a szankciós mechanizmust olyan eszköznek szánták, amelyet a *jövőbeni* közép-európai tagállamokban elkövetett jogsértések ellen alkalmazhatnak. Időközben a Szabadságpárt vezetője, Jörg Haider programjának az egyik jelentős tényezőjévé vált a közép-európai országok csatlakozása *elleni* küzdelem. Haider számára az Ausztriával szomszédos országok – beleértve a Cseh Köztársaságot, Magyarországot, Szlovákiát és Szlovéniát – csatlakozására vonatkozó terv olyan, majdhogynem egzisztenciális feyegetést hordozott, amelynek következményeként Ausztria munkaerőpiacát elárasztották volna a szlávok és a bűnözés. Félelem alakult ki attól, hogy a kelet-európaiak, akik az osztrákoknál jóval kevesebbet dolgoznak, elveszik majd az osztrákok elől a munkahelyeket. Ahogy Haider fogalmazott 1998-ban, az Európai Unió bővítéséről szóló döntés „hadüzenet minden szorgalmas és keményen dolgozó embernek Ausztriában”.⁴⁴

Az európai reakciók és szankciók, és azok kritikája

A „Haider-kriszise adott európai reakciók – beleértve azokat, amelyek az ügy kelet-közép-európai dimenzióját hangsúlyozták – többféleképpen értelmezhetők. Egy magyar író és emberi jogi aktivista, Haraszi Miklós szerint a keleti bővítést közvetlenül megelőző európai válaszok fő funkciója egy erős szimbolikus üzenet eljuttatása volt, amelynek értelmében Közép-Kelet-Európának nem csak látzólag kell fenntartania a demokratikus rendszert, miközben jelentősen aláássa a demokratikus elveket, vagy kokettál szélsőjobboldali pártokkal.⁴⁵ Haraszi számos ilyen vezetőt és pártot nevezett meg az akkori Közép-Európában: Jan Slotát Szlovákiában, Vlagyimir Zsirinovszkij Oroszországban, Csurka Istvánt Magyarországon és Vadim Tudort Romániában.⁴⁶

Míg az európai reakciók „Keletre küldött üzenetként” való felfogása legitimnek tekinthető, az európai reakciót nem csak (és talán nem elsősorban) a közelgő keleti csatlakozással járó aggodalmak motiválták. Az Unió akkori tagállamain belül is zavaró folyamatok zajlottak. A haiderizmus nem elszigetelt jelenség volt akkoriban Nyugat-Európában. Ebben az időszakban Le Pen pártja, a Front National, jelentős képvisellel bírt Franciaországban a Nemzetgyűlésben (harmincöt mandátumot szerezve az 1986-os választásokon), és maga Le Pen is népszerűség csúcsán volt, amikor a szavatok több mint 16%-ával a 2002-es elnökválasztás második fordulójába jutott. Ugyancsak ez idő tájt, az olasz Alleanza Nazionale (a jellegzetesen neofasiszta Olasz Szociális Mozgalom utódpartja) a szavatok több mint 15%-át szerezte meg, és vált Berlusconi jobbközép Forza Italia pártjának politikai partnerévé. Szemben Ausztriával, az Alleanza Nazionale vezetője, Gianfranco Fini még miniszterelnök-helyettes is lett a 2001-es általános választások után létrejött kormányban.

Ahogy Michael Merlingen és mások megerősítik egy tanulmányban, amely a Haider-afférra adott európai reakciókat belpolitikai nézőpontból elemzi: „az Ausztria elleni szankciókat nem annyira az identitás, mint inkább a hataloméhes politikusok önérdelke vezérelte.”⁴⁷ Azok az európai kormányok és pártok, amelyek tartottak a saját országukban működő szélsőjobboldali pártoktól, arra ösztökölték európai uniós partnereiket, hogy fogadják el a szankciók alkalmazását. „A győzelem vagy a hivatalban maradás érdekében azt a nyilvánvaló üzenetet kívánták eljuttatni a szélsőjobboldali versenytársakkal való együttműködést latolgató választóknak és a politikusoknak, hogy bizonyos politikai alternatívák elfogadhatatlanok.”⁴⁸

Kezdetben csak néhány vezető: – Jacques Chirac, Gerhard Schröder, Guy Verhofstadt és Jose-Maria Aznar – vett részt a szankciók körüli politikai vitában, amely ezáltal felölelte a három legnagyobb európai államot, Franciaországot, Németországot és Spanyolországot. Chirac ragaszkodott ahhoz, hogy a hasonló módon gondolkodó vezetők a nyilvánosságtól elzárva cselekedjenek, amelynek eredményeként sok kormány, különösen az olyan kisebb országok kormányai, mint Finnország, Görögország és Írország, kész helyzet elé került akkor, amikor – 2000. január 31-én – az Európai Unió elnöksége nyilatkozatot adott ki. Egyik tisztán szupranacionális szereplőnek számító uniós intézmény (a Bizottság, Parlament) véleményének kikérésére sem került sor.⁴⁹

A nyilatkozat, amelyet a tizennégy tagállam (EU-14) nevében adtak ki, nem az Unió álláspontját

tükörözte, és olyan egyoldalú intézkedéseket tartalmazott, mint a tagállamok és az osztrák kormányzati tisztségviselők közötti kapcsolattartás befagyasztása, az uniós támogatás visszavonása osztrák tisztségviselők nemzetközi szervezetek magasabb pozícióiba helyezése vonatkozóan, és a – technikai szintet kivéve – az osztrák nagykövetekkel való kapcsolattartás megszüntetése. Ezek az egyoldalú szankciók 2000. február 4-én, az új koalíciós kormány osztrák elnök előtti eskütetelekor léptek hatályba.

A szankciók nem voltak hosszú életűek; már regionális szinten aláásták, még mielőtt az év szeptemberében feloldották volna azokat.⁵⁰ A közös front felbomlásával az egyoldalú intézkedések elégtelensége hamar megmutatkozott, és ezt az ügy minden szereplője üdvözölte, beleértve az EU-14 vezetőit, a szankciók ellenzőit a tizennégy tagállamon belül, valamint a Schüssel-kormányt, amely erkölcsi győztesnek hirdette ki magát.

A szankciók egyoldalú jellegéből belső korlátok fakadtak.⁵¹ Valójában a tagállamok kapcsolatban maradtak Ausztriával az európai intézményekben, még ha nemzeti szinten „bojkottálták” is az országot.⁵² Mindamellet a szankcióknak fontos szimbolikus hatásuk volt, mivel egy olyan közös európai identitásnak a képét erősítették,⁵³ amelyet számos nyugat-európai fővárosból származó politikai nyilatkozat is megtámogatott. A portugál miniszterelnök, Antonio Guterres kijelentette, hogy az Európai Unió „egy közös értékrendszeren, szabályokon és kultúrán alapuló Unió,” és az osztrák Szabadságpárt „nem tartja be az európai család alapvető értékeit.”⁵⁴ Hasonlóképpen nyilatkozott a brit külügyminiszter, Robin Cook is, amikor azt mondta, hogy „az ideggyűlöletre való hivatkozás, amelyre Haider úr a politikáját építi [...] az Európai Unió alapjával áll ellentétben.”⁵⁵

Ezek a kijelentések rávilágítanak a központi európai értékeknek egy olyan közös felfogására, amelyen az európai projekt nyugszik. A Szabadságpárt elleni általános felháborodás és az Ausztria elleni fellépés „a nemzeti és szupranacionális szintű európai uniós döntéshozók önmeghatározásának központi részévé vált.”⁵⁶ Ahogy Merlingen és mások megjegyzik, az EU-14-ben konszenzus volt abban a kérdésben, hogy ami Ausztriában történt, az a demokratikus országokban elfogadott politikai viselkedéstől való eltérés volt.⁵⁷

A krízis európai dimenzióját erősítette az akkor az Európai Unió elnökségét ellátó Portugália. 2000. január 31-én a portugál miniszterelnök saját fejlődés levélpapírján olyan tartalmú sajtóközleményt tett közzé a tizennégy tagállam nevében, amelyre formálisan nem volt felhatalmazása. Haraszi, némileg

melodramatikusan, ezt „portugál puccsnak” nevezte.⁵⁸ Meg kell azonban jegyezni, hogy ez még mindig csak egy egyoldalú lépés volt, bár európai fődorlattal fűszerezve.

Ugyanakkor, ezzel egy időben, a Tanács nem tett semmilyen lépést, mivel a portugál akció még azelőtt történt, hogy Schüssel hivatalba lépett volna, és az incidens (egy radikális jobboldali párt kormányra kerülésre) még nem jelentette a 7. cikk által megkövetelt körülmények fennálltát: Ausztriában az emberi jogokat, a demokráciát vagy a jogállamiságot nem sértették meg „súlyosan és tartósan”. Ebben az időben az európai válasz a tagállami és az európai szint között lebegett. Ahogy de Witte és Toggenburg hangsúlyozza: „[N]incs kétség afelől, hogy a nyilatkozatot nem az Európai Unió, hanem annak 14 tagállama – az európai uniós együttműködésen kívül – tette, ügyelve eközben arra, hogy emlékeztessenek a saját lépésük és az európai uniós tagságuk közötti kapcsolatra.”⁵⁹

A szankciók kritikusai, beleértve az osztrák hatóságokat is, nem annyira az egyoldalú tagállami lépéseket, hanem a reakció kollektív dimenzióját vették ösztűz alá.⁶⁰ Kétségek merültek fel az akció legalitásával kapcsolatban is. Számos, a szankciók elleni érv az osztrák nép demokratikus akarátának tiszteletben tartásán alapult. Az Európai Parlamentben egy határozat elfogadása előtt vitát tartottak „Az osztrák parlamenti választások eredményéről, valamint az ÖVP (Osztrák Néppárt) és az FPÖ (Osztrák Szabadságpárt) közötti koalíciós kormányalakításról szóló javaslatról” címmel.⁶¹ A vitában felvetették, hogy „[a tizennégy tagállam] beavatkozása a Szerződésre hivatkozik, mintha abban az lenne tételvezve, hogy ezen túl az emberek demokratikusan nyilvánított akarátát érvényteleníthetné a környező országok kormányfőinek akarata, akik ebben az esetben gondosan tartózkodnak attól, hogy saját választóikkal konzultáljanak.”⁶²

Egy másik európai parlamenti képviselő a jobbközép CSU színeiben úgy nyilatkozott, hogy „tűrhetetlen, hogy egy tagállam kormányalakításába beavatkozzon az EU”, és hozzátette: „[E]hhez nincs joga. Ahelyett, hogy idő előtt elítélné az FPÖ-t és a formálódó osztrák kormányt, először kritikailag meg kellene vizsgálni és értékelni kellene a kormányzati nyilatkozatokat, a pártprogramokat és a koalíciós törekvéseket. Csak a koalícióra lépni kívánó pártok jövőbeni törekvéseinek ilyen kritikai értékelése után lehet dönteni arról, hogy ez a kormány ellentétben áll-e a demokratikus Európa szellemével.”⁶³

Ezek a kritikák a középpártok soraiból érkeztek. Más reakciók még szélsőségesebbek voltak. Egy francia európai parlamenti képviselő, Gollnisch, aki

felszólalásában azoknak „a képviselőknek a nevében beszélt, akik a Front National, a Vlaams Blok és a Movimento Sociale Italiano” soraiban ültek, megkérdezte: „[az osztrák koalíciós kormány ellen] hisztéria spontán? Csupán csak butaság eredménye, vagy egy olyan szándékos stratégiáé, amely ugyanaz az egész világon? Kik erőltetik az akaratukat Európa népeire, megakadályozva őket abban, hogy megválasszák saját sorsuk alakulását? Földalatti mozgalmak? Az Egyesült Államok kormánya vagy Izrael? Vagy az ő szocialista támogató csapataik, akik ebben a Házban az arcukat adják ahhoz, hogy értékeiket lenyomják a torkunkon?”⁶⁴

A jobbközép pártok csoportja, az Európai Néppárt megosztott volt a kérdésben. Egyik oldalról számos nemzeti delegáció, köztük a belga kereszténydemokraták vallon szárnya, a francia UDF és a José Maria Aznar által vezetett spanyol Néppárt erőteljesen szemben állt Haiderrel, és az ÖVP–FPÖ koalíciót az Európai Parlament által 1992-ben elfogadott, a nacionalizmus és mindenfajta szélsőség visszautasítását is magában foglaló magatartáskódex megsértésének tekintette. A másik oldalról a német, a flamand belga, az északi országokból jövő és a brit delegáció – az olasz Forza Italiához hasonlóan, amely maga is szövetséges volt egy radikálisan jobboldali párttal –, elutasította az ÖVP–FPÖ koalíció elítélését, amellett érvelve, hogy azt nem a pusztán összetétele, hanem a politikája alapján kell megítélni.⁶⁵

A jobbközép pártok megosztottságának és a baloldali egységes felháborodásának eredményeként az Európai Parlament már 2000. február 3-án határozatot fogadott el, amelyben a képviselők „[köszöntötték] a portugál elnökség nyilatkozatának időszzerű politikai szándékát, amennyiben az megismétli a tagállamoknak a közös európai értékek védelmére vonatkozó ama aggodalmát, amelyet fokozott éberséggel szükséges követni.”⁶⁶ A megfigyelő ugyanakkor némileg kétértelműnek tarthatja a Parlament álláspontját, mivel a Parlament ugyanabban a határozatban támogatásáról biztosította a Bizottságot is: „[köszöntve] a bizottsági elnökség nyilatkozatának időszzerű politikai szándékát, amennyiben az megismétli a tagállamoknak a közös európai értékek védelmére vonatkozó ama aggodalmát, amelyet fokozott éberséggel szükséges követni.”⁶⁷ Mindeközben úgy tűnt, hogy a Bizottság egy olyan megközelítést támogatott, amely a tényleges emberi jogi jogsértések szigorú értékelésén alapult, nem pedig azon, mi történhet annak eredményeként, hogy Haider pártja csatlakozik a kormányhoz.

Úgy tűnik, Romano Prodi-val, a Bizottság elnökével nem konzultáltak a tizennégy tagállam egyol-

dalú szankcióiról, aki azokról csak a közös döntés nyilvánosságra hozatalát *követően röviddel értesült*.⁶⁸ A 2000. február 1-jei fejlemények miatt összehívott rendkívüli ülésen a Prodi-bizottság úgy döntött, hogy mindaddig fenntartja a munkakapcsolatot az osztrák kormánnyal, amíg az meg nem szegi az emberi jogokra vonatkozó európai szerződésbeli rendelkezéseket.

A Bizottság ugyancsak jelezte, hogy szigorúan ellenőrizni fogja, hogy vajon az osztrák jogalkotás megfelel-e az európai jogból eredő kötelezettségeknek. 2000. február 2-án a Bizottság elnöke kijelentette, hogy a Bizottság „szemmel fogja tartani az osztrák eseményeket. Az Európai Unió valóban nem maradna fenn a szabadság, demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó elvek nélkül. Ezek az Unió alapjai.”⁶⁹ A Bizottság álláspontját Neil Kinnock bizottsági tag foglalta össze, aki elmondta: „[F]élelem és részrehajlás nélkül érvényesíteni fogjuk a Szerződés 6. cikkébe foglalt értékeket és rendelkezéseket, és [...] a Szerződés 7. cikkének megfelelően részt fogunk venni annak biztosításában, hogy a szabadság, a demokrácia és az alapvető jogok értékei fennmaradjanak. Ebben egyáltalán nincs semmiféle önteltség, engedékenység és kétértelműség [...]”⁷⁰ Kinnock így folytatta: „[S]zámtalan ember, beleértve engem is, az utóbbi évek során megismerte Herr Haider támadó megjegyzéseit, [amelyek tükrözték], hogy politikájának számos eleme az idegengyűlöleten alapszik [...] Értjük, és emlékeztetünk arra, hogy néha milyen rövid és szelektív a náciizmussal kapcsolatos emlékezete [...] Mindazonáltal a Bizottságnak az értékek és a jog, nem pedig az ösztön alapján kell eljárnia.”⁷¹ Kinnock összefoglalója nagyon jelentős; helyesen értelmezve, úgy távolítja el az európai uniós intézményeket az EU-14-ek lépéseitől, hogy ezzel egyidejűleg egyáltalán nem ítéli el a szankciókat.

Az egyoldalú intézkedések kritizálóinak egyik aggodalma az volt, hogy azok kontraproduktívnak bizonyulhatnak, amennyiben azok eredményeként megerősödik a támogatása Haider pártjának Ausztriában, illetve más tagállamok radikális pártjainak.⁷² Mások amellett érveltek, hogy egy ilyen precedens nélküli lépéssel az EU-14-ek feltűzelhetik – mint ahogy fel is tűzelték – az Európa-ellenes érzelmeiket.⁷³ Úgy tűnik, ilyen megfontolások vezették a Bizottságot akkor, amikor úgy döntött, hogy tompítja a kritikák életét, és ad egy esélyt a Schüssel-koalíciónak. 2000. február 2-án a Bizottság elnöke, Prodi nyíltan az Ausztriával való szolidaritást fejezte ki: „a Bizottság nem látná el megfelelően a feladatát, ha megszakítaná az eddig kialakított munkakapcsolatát Ausztriával”, mivel „ha az egyik tagállam nehézsé-

gekkel küzd, akkor az egész Unió nehéz helyzetben van”.⁷⁴

Prodi emlékeztetett az álláspontjára, amikor 2000. február 15-én bemutatta bizottsági elnöki programját az Európai Parlamentnek. Ezen túlmenően, elfogadta Schüssel azon kijelentését, amely Ausztria közös európai értékek iránti elkötelezettségére vonatkozott:

„[F]ebruár 7-án üzenetben gratuláltam Schüssel osztrák kancellárnak a kinevezéséhez, ahogy minden új tagállami kormányfőnek szoktam.[...] [A] központi és legfontosabb rész egyértelműen szólítja meg Schüssel kancellárt. »Biztos vagyok benne – írtam a kancellárnak címzett levelemben –, hogy amiként azt a 'Felelősség Ausztriáért: A jövő Európa szívében' című nyilatkozatában leszögezte, Ön is az elődjeivel megegyező elköteleződést mutat majd az európai konstrukció, a közös európai értéknek számító szabadság, demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása és a jogállamiság védelme területén.«”⁷⁵

Ahogy korábban említettem, az Ausztria elleni szankciók rövid életűek voltak. 2000 júniusára, a portugál elnökség végére az európai vezetők széleskörű meggyőződése az volt, hogy nem lehet fenntartani az egyoldalú szankciókat, és hogy azok negatív mellékhatásokkal, különösen az euroszeptikus hangok feltüzelésével jártak. Egészen valószínű, hogy a nemzeti vezetőkben volt egy ki nem mondott félelem is: egy nap a Haider-affér miatti eljárás visszafelé sült el abban az értelemben, hogy valamiféle belpolitikai fejlemény eredményeként a saját nemzetük lehet a szankciók kárvallottja.⁷⁶

Wolfgang Schüssel osztrák kancellár ravasz politikája ugyancsak hozzájárult a szankciók megszűntetéséhez. A 2000. június 19-én Feirán az európai uniós kormányok részvételével megtartott tanácskozáson az osztrák koalíciós kormány vezetői jelezték, hogy az EU-14-ek által alkalmazott szankciók hatással lehetnek mind az EU alkotmányos reformjával, mind az új tagállamok csatlakozásával kapcsolatos kérdésekre. A csúcstalálkozón Ausztria – „alkotmányjogi okokra” való hivatkozással – megakadályozta egy közösségi, a megtakarítások forrásadójára vonatkozó rendelet megalkotását is.⁷⁷ Az üzenet egyértelmű volt: amíg Ausztriát nem fosztják meg a jogaitól európai szinten, addig Ausztriának lehetősége van a szankcionáló országokkal szembeni megtorlásra, és élni is fog ezzel az eszközzel.

Megfelelőek és igazoltak voltak-e ezek a precedens nélküli szankciók? Ez egy fontos kérdés a 7. cikkkel kapcsolatos vita alakulása szempontjából. Ha a szankciók konkrét emberi jogi jogsértések megvá-

laszolására irányulnak, akkor a szankciók intenzitásának a jogsértések súlyával kell arányban állnia. Az osztrák esetben a szankciókat annak ellenére alkalmazták, hogy az új osztrák kormány nem vétett nyilvánvalóan valamely uniós szabály ellen. Ebben az időszakban az aggodalom forrását egy demokratikus kormányzati koalícióhoz csatlakozni kívánó párt vezetőjének politikai *nyilatkozatai* jelentették.⁷⁸ Ha a szankciók célja az emberi jogok és a demokrácia (közelebbről meg nem határozott) európai uniós mércéinek érvényesítése volt, akkor kevésbé drasztikus eszközöket is igénybe lehetett volna venni ahelyett, hogy *cordon sanitaire*-t vonnak Ausztria körül.⁷⁹ Merlingen számára „távolról sem egyértelmű, hogy az európai uniós normák ilyen súlyos intézkedéseket indokoltak. Egyáltalán nem világos, hogy ezeket a súlyos intézkedéseket az európai uniós jog írta-e elő, ahogyan az sem, hogy azok összeegyeztethetők voltak-e ezekkel a (diffúz) európai uniós normákkal”⁸⁰

Másik oldalról, ha a szankciók célja az volt, hogy erős üzenetet küldjenek a jövőbeni közép-európai tagállamoknak, akkor a szankciós stratégia kezd értelmet nyerni. Ez nem azt jelenti, hogy a szankciókat *elsődlegesen* a csatlakozásra váró országoknak címzett üzenetként fogták fel; inkább olyan általános ideológiai nyilatkozatként kell a szankciókat felfogni, amely meghatározza, hogy az Unión belül mi fogadható el politikailag. Mivel a határt nem azzal lépték át, amit az osztrák kormány várhatóan *tett* volna, hanem inkább azzal, amit Haider *mondott* (megferőtözve ezzel bármelyik, pártja részvételével működő kormányt), ezért nyilvánvaló analógiát lehetett vonni a radikális jobboldali pártok között, beleértve azokat is, amelyek Közép-Európában burjánzottak.

Az ismeretlentől való félelem, hogy milyen mértékű populizmust, irracionálitást és fanatizmust hozhatnak az új tagállamok az Európai Unióba, megmagyarázhatja, hogy adott esetben miért volt hasznos az EU-14-ek részéről egy különösen utálatos nyugat-európai politikai vezető példájára való összpontosítás, és annak viszonylag szigorú bírálata, amely így a bővülő Unióban lehetőséget adott a politikai egységesség küszöbéről és a másság határaitól való nyilatkozatok megtételére.

A három bölcs és a jelentésük

2000. június 29-én, a Feirán tartott csúcstalálkozót követően, a portugál elnökség által készített terv alapján az EU-14-ek egy olyan „három bölcsből” álló bizottság létrehozásában állapodtak meg, amely jelentést tesz arról, hogy Ausztria betartja-e a „közös európai értékekből” eredő követelményeket. Ha a bizottság arra a megállapításra jut, hogy igen, akkor

véget vetnek a szankciók alkalmazásának, amelynek legvalószínűbb időpontja 2001. eleje, amikor Franciaország átadja az elnökséget Svédországnak.

A terv EU-14 általi elfogadását követően a portugál miniszterelnök, Antonio Guterres levelet írt a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság elnökének, amelyben arra kérte, hogy nevezzen meg három személyt, akik alapos vizsgálatot követően jelentést adnak (1) Ausztria európai értékek iránti elkötelezettségéről, különös tekintettel a kisebbségek, menekültek és bevándorlók jogaira, (2) valamint az FPÖ politikai fejlődéséről.⁸¹

2000. július 12-én a strasbourgi bíróság elnöke, Luzius Wildhaber bíró nyilvánosságra hozta a jelöltjeit. A három jelölt Martti Ahtisaari – korábbi finn köztársasági elnök –, Jochen Frowein – a heidelbergi Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law professzora –, valamint Marcelino Oreja – az Európai Emberi Jogi Bizottság alelnöke, korábbi spanyol külügyminiszter, az Európa Tanács főtíkára és az Európai Bizottság tagja – voltak.

Eközben Schüssel kancellár folytatta támadását az EU-14 ellen. A koalíciójával való július 5-ei találkozót követően országos népszavazásra vonatkozó tervvel állt elő, amely révén Ausztria Európai Unióhoz való hozzáállására derült volna fény. A népszavazás hat kérdésből állt volna. A meglehetősen leplezetlen elfogultság megnyilvánult a kérdések szövegében; a népszavazáson többek között olyan kérdésre kellett volna választ adni, mint „[A] szövetségi kormány [...] biztosítsa-e minden eszközzel, hogy azonnal véget vessenek az Ausztriát igazságtalanul sújtó szankcióknak?”⁸² Más kérdések arra irányultak, hogy milyen jövőbeni formája legyen az Uniónak, valamint arra, hogy igazságos lenne-e, ha a nagyobb EU tagállamok akarata érvényesülne a kisebbek felett.⁸³

Érdemes megjegyezni, hogy a népszavazás ötletét először a Szabadságpárt vezetője, Jörg Haider vetette fel, áprilisban, de azt a Schüssel vezette Néppárt ellenezte. Schüssel a Jacques Chirac francia elnök által vezetett francia uniós elnökség miatt gondolta meg magát. A francia elnök többször hangoztatta a szankciók alkalmazása melletti álláspontját, és álláspontja világos hatást gyakorolt a Feirában tartott csúcstalálkozóra és a szankciók további alkalmazására. A népszavazást 2000. október 29-én vagy november 26-án tartották volna. Az osztrák kormány ugyanakkor kijelentette, hogy a szankciók alkalmazásának befejezése esetén nem tartanák meg a tervezett népszavazást.⁸⁴

Ebből következően a három bölcsnek nagy nyomás alatt kellett elkészíteni a jelentést: egyrészt a

tagállamok között nem volt egyetértés a szankciók alkalmazásának befejezését illetően, másrészt Ausztria – 2000 őszére eső határidővel – népszavazási ultimátummal állt elő. Ez magyarázatot ad arra, hogy más hasonló kezdeményezésekkel ellentétben a három bölcs miért ilyen gyorsasággal készítette el a jelentését (a „bölcseket” 2000. július 12-én nevezték ki, és szeptember 8-án, kevéssel a Schüssel által adott első határidő előtt, nyilvánosságra hozták a jelentésüket), és arra is, hogy a tagállamok miért érvényesítették olyan hirtelen a jelentés következtetéseit (2000. szeptember 12-én fejezték be a szankciók alkalmazását).

Rátérve magára a jelentésre: a három bölcs hatáskörébe tartozó első ügy a kisebbségek jogai voltak.⁸⁵ A következtetésük sokatmondóan nem csak a koalíciós kormány terveire vagy kijelentéseire koncentrált, hanem a hatályos osztrák jogrendszerre is: „[A]z osztrák jogrendszer külön védelemben részesíti az Ausztriában élő kisebbségeket. [...] Az osztrák jogrendszer nagyobb mértékben védi a létező nemzeti kisebbségeket, mint sok más európai uniós ország.”⁸⁶ A jelentés ugyancsak megjegyzi, hogy a „menedéket kérők helyzete olyan, mint más európai uniós országokban.”⁸⁷ A bevándorlók jogait illetően a jelentés arra a következtetésre jutott, hogy „a jelenlegi osztrák kormány folytatja az előző kormányok azon politikáját, amely korlátozza az újonnan érkezők bevándorlását, és elsőbbséget ad az országban már jogszerűen letelepedettek integrációjának. Ugyancsak elismeri azt az elvet, hogy lehetővé kell tenni a családegyesítést. Kijelenthető, hogy az osztrák kormány bevándorlási politikája a közös európai értékek iránti elköteleződést mutatja.”⁸⁸

Ausztria nemzetközi jogi kötelezettségeinek és belső jogi szabályainak értékelése, az osztrák megoldások más európai uniós tagállamokhoz hasonlítása, valamint – ami a legfontosabb – az új koalíció javaslatainak az előző osztrák kormányok javaslataival való összehasonlítása után a három bölcs arra a következtetésre jutott, hogy az osztrák kormány az európai értékek szabta keretek között maradt.

Ugyanakkor kifejezésre juttatták a Szabadságpárt javaslataival kapcsolatos fenntartásaikat is, áttérve ezáltal a megbízatásuk második felére, nevezetesen a Szabadságpárt politikai természetének értékelésére. „A jelenlegi szövetségi kormányról alkotott véleményt mindazonáltal abban a kontextusban kell megítélni, amelyet néhány szabadságpárti képviselő által ismétlődően használt kétértelmű nyelvezetnek fogunk hívni.”⁸⁹ Ezt, a megbízatásuk két része közötti kapcsolatot hangsúlyozza a három bölcs azzal a céllal, hogy a vizsgálat hatályát leszűkítse: „[A]hogy a megbízatás első felében kifejezetten utaltunk

rá, az FPÖ politikai természetének fejlődése a közös európai értékek kontextusában értékelhető. Csak annyiban foglalkozunk az FPÖ politikai természetének fejlődésével, amennyiben az a közös európai értékeket érintő kérdéseket vet fel.⁹⁰

A három bölcс újraértékelte az „európai közrendet”, amely elsősorban az Európai emberi jogi egyezményen, a strasbourgi bíróság szólásszabadsággal, szabad választásokkal, gyülekezési joggal, demokratikus pluralizmussal és ezek elsősorban korlátjával, „mások jogainak és szabadságainak védelmével” kapcsolatos joggyakorlatán alapul.⁹¹ Ebben az összefüggésben megerősítették „az európai kormányok pozitív kötelezettségét arra, hogy az idegengyűlölő és rasszista diszkrimináció minden közvetlen vagy közvetett formája ellen harcoljanak, és reagáljanak minden olyan kétértelmű beszédre, amely bizonyos szempontból trivializálná vagy negatív értelemben »normalizálná« a nemzeti szocialista múltat.”⁹²

A jelentés közvetett módon összehasonlítja a jogi normákat a prominens FPÖ-aktivisták viselkedésével: összeveti például a nemzetiszocialista (náci) pártokra vonatkozó osztrák törvényhozási tilalmat és az osztrák Alkotmánybíróság joggyakorlatát⁹³ az FPÖ-kampányok nemzetiszocialista gyökereivel és idegengyűlölő természetével.⁹⁴

Ezért a vita tárgya az osztrák Alkotmánybíróság FPÖ-vel kapcsolatos álláspontja lett: „[A]z osztrák Alkotmánybíróság esetjogából egyértelműen látszik, hogy abban az esetben, amikor egy párt részt vesz az eljárásban, a Bíróság megfelelő indokok fennállta esetén hivatalból dönthet úgy, hogy a [politikai pártok] betiltására vonatkozó szabályokat alkalmazza. Az FPÖ számos esetben kérelmezőként jelent meg a Bíróság előtt választási ügyekben. A Bíróság nem látott semmilyen okot arra, hogy a „*Verbotsgesetz*” [pártok betiltására vonatkozó törvény]⁹⁵ alapján megkérdőjelezze a párt működésének jogszerűségét.”

A három bölcс arra a következtetésre jutott, hogy az FPÖ-t „szélsőséges kijelentésekről ismert jobboldali, populista» pártként határozták meg. Ez a meghatározás – nézetünk szerint – alkalmazható azt követően is, hogy a párt csatlakozott a szövetségi kormányhoz.”⁹⁶

Ez nem volt más, mint a nyilvánvaló kijelentése: lehetetlen lett volna tagadni, hogy az FPÖ egy radikális jobboldali párt. Ennél figyelemreméltebb, ahogy a bölcsek megkülönböztették az FPÖ aktivistáit, akik „nagyon kétértelmű nyelvet használnak,”⁹⁷ az „osztrák szövetségi kormányba az FPÖ által delegált miniszterektől”, akik nem „használták ezeket a típusú kifejezéseket az osztrák szövetségi kormány megalakulása óta”,⁹⁸ nyilvánvalóan bizonyítva ezzel annak

nyugtázását, hogy az FPÖ-t köti a Haider és Schüssel által közösen aláírt 2000. februári nyilatkozat.⁹⁹ A koalíció és a párt között ismét különbséget téve, a három bölcс aggodalmát fejezte ki „a kritika szabadsága elleni támadások miatt”,¹⁰⁰ amelyek jórészt a Szabadságpárt által „gyakran alkalmazott rágalmaszói eljárásokból” álltak,¹⁰¹ de önmagában „a koalíció kormány létrehozását nem tudta be bűnnek”.

Ami a szankciók kérdését illeti, a három bölcс kötelességének érezte kijelenteni, hogy nem tesznek semmiféle ilyen tárgyú kijelentést: „nem tárgya a megbízásunknak a tizennégy tagállam által elfogadott intézkedések jogszerűségéről való állásfoglalás.”¹⁰² A jelentéstevők megbízatásának korlátozott voltára való utalás pajzsa mögöl azonban hangsúlyozták a szankciók pozitív hatását: „kétségünk sincs afelől, hogy Ausztria esetében a tizennégy tagállam által bevezetett intézkedés fokozott erőfeszítésekre ösztökélte az osztrák kormányt. A szankciók, ezen értékek védelme érdekében, ugyancsak felvillanyozták a civil szektort.”¹⁰³ A jelentés a szankciók negatív mellékhatásait is figyelembe vette, és fenntartások nélkül támogatta azok alkalmazásának befejezését: „Nézetünk szerint [...], kontraproduktív lenne, ha a tizennégy tagállam által alkalmazott intézkedéseket továbbra is fenntartanák, ezért be kellene fejezni azok alkalmazását. Az intézkedések már feltűzték az országban a nacionalista érzelmeket, mivel egyes esetekben úgy fogták fel azokat, mintha az osztrák állampolgárok elleni szankciók lennének.”¹⁰⁴

A NIZZÁHOZ VEZETŐ ÚT

A három bölcс jelentése az ausztriai helyzetre vonatkozó specifikus megjegyzéseken túl tett néhány általánosabb javaslatot is a 7. cikk szerinti mechanizmus finomítására. Javasolta „megelőző és monitoring eljárások bevezetését az EUSz 7. cikkébe, hogy a jelenlegi ausztriaihoz hasonló helyzeteket az EU-n belül lehessen kezelni a kezdettől fogva”¹⁰⁵

Egy ilyen mechanizmus a bölcsek szerint „az elejétől egy nyílt és nem konfrontatív dialógust tenne lehetővé az érintett tagállammal”.¹⁰⁶ Ambíciózusabban hozzátették, hogy javaslatuk az „EU-n belül olyan mechanizmus kialakítására” irányul, amely „monitorozná és értékelné az egyes tagállamok elkötelezettségét és teljesítményét a közös európai értékekre figyelemmel”.¹⁰⁷

A három bölcс jelentése nem az első felhívás volt a 7. cikk mechanizmusának finomítására az Unió politikai köreiben. A 7. cikk módosítására irányuló első javaslatot az Európai Parlament tette 2000. április 13-iki, a kormányközi konferenciára vonatkozó

javaslatokat tartalmazó határozatában.¹⁰⁸ Ugyanakkor, az Európai Parlament által javasolt ötlet nem megelőző mechanizmusra irányult, hanem inkább (1) a 7. cikket aktiváló eljárás felgyorsítására, valamint (2) a létező szankciós mechanizmusok feltételeinek fellazítására. A Parlament olyan eljárást javasolt, amely szerint (i) a tagállamok egyharmada, (ii) a Parlament vagy (iii) a Bizottság kezdeményezésére, a Parlament hozzájárulásának megszerzése után a Tanács négyötödének szavazatával egy tagállam tagsága felfüggeszthető.¹⁰⁹ Az eljárás annak megállapítására irányul, hogy történt-e „a tagállam részéről a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt értékek súlyos megsértése” (a „súlyos és tartós megsértés” helyett).¹¹⁰

A fejlemények úgy alakultak, hogy mind a Parlament, mind a bölcsek jelentésében foglalt javaslatokat befogadták: a létező szankciós mechanizmusok érintetlenül hagyása mellett beépítettek egy olyan megelőző mechanizmust, amely a Parlament által javasolt eljárások némelyikével indítható be. Az első ilyen irányú javaslat a vita egyik főszereplőjétől, Belgiumtól érkezett.¹¹¹ A belga javaslat a tagállamok egyharmadának vagy a Bizottságnak adja a kezdeményezés jogát, a Parlamentet csupán tájékoztatás illeti meg, és az intézkedésről minősített többséggel határoz a Tanács. A megelőző mechanizmus így tehát könnyebben lenne beindítható, mint az egyhangúságra alapuló szankciós mechanizmusok. Tartalmilag a vizsgálatnak azt kellene meghatároznia, hogy vajon felmerült-e a tagállamban a 6. cikkben említett elvek „fenyegetett megsértése” (‘threatened breach’). A ‘threatened breach’ természetesen homályos kifejezés, amely tág teret biztosít a politikai mérlegelésre és az eseti értelmezésre. Ha a megállapítás megtörténik, a Tanács kiad egy „megfelelő javaslatot”, amelyet szükség esetén „megfelelő intézkedések” kísérnek.¹¹²

Ausztria volt a másik tagállam, amely a megelőző mechanizmusnak a 7. cikkbe való bevezetésére javaslatot tett. Az osztrák javaslatot nem meglepő módon többek között az motiválta, hogy biztosítsák „a tisztességes eljárás elvét” (‘principle of a fair hearing’), amelyben „bármely [vizsgálat alatt álló] tagállamnak meg kell adni a lehetőséget álláspontjának elmagyarázására az eljárás minden szakaszában”.¹¹³ A Schüssel-kormány 2000. június 7-én így egy nagyon bonyolult és részletes eljárást javasolt meglehetősen szigorú feltételekkel – a robusztus szankciókért való korábbi osztrák lelkesedés ellentétéként. Ráadásul, mivel a Tizennégyek Európája általi indokolatlan szankciók áldozatának tekintette magát, Ausztria javasolta azt is, hogy a jövőbeni hasonló, egyoldalú cselekményeket helyezték törvé-

nyen kívül, és biztosítsák, hogy „minden tagállam kizárólag a 7. cikk keretén belül jár el”.¹¹⁴

Az osztrák álláspont szerint az európai reakciót kiváltó eseményt le kell szűkíteni a 6. cikk (1) bekezdésében említett elvek „súlyos és tartós megsértése” „tárgyilagosan bizonyítható” veszélyére.¹¹⁵ Amennyire látható, ilyen mércék alapján az osztrák politikai színpad 2000-ben bekövetkezett fejleményei nem feleltek volna meg még a megelőző cselekvés kritériumainak sem. Az osztrák javaslat a megelőző eljárás három fázisát különbözteti meg: (1) a Tanácshoz érkező kérelem az ügy megvitatására (a Bizottság által vagy a tagállamok egyharmada által), (2) a sérelem fennállásának meghatározása (a Tanács által, a Bizottság által készített jelentés alapján) és (3) az intézkedés meghatározása (az állam- és kormányfőkből álló Tanács által, egyhangúsággal).¹¹⁶ A javaslat valójában átalakítaná a megelőző eljárást egy végső esetben alkalmazható eszközzé.

A 7. cikk szerinti mechanizmus lehetséges módosításának kérdése a 2000. június 14-iki Feirában tartott csúcstalálkozó programjában is szerepelt, és a portugál elnökség által készített dokumentum is elismerte a tagállamok között továbbra is fennálló egyet nem értést arról, hogy egyáltalán van-e szükség bármilyen módosításra: egyes tagállamok szerint „nehéz – valójában lehetetlen – objektívan meghatározni azokat a körülményeket, amelyek megkövetelnének egy ilyen [a létező 7. cikket kiegészítő] rendelkezést”.¹¹⁷ A dokumentum szintén megjegyezte, hogy jelentős nézeteltérés van eljárási kérdésekben, különösen abban, hogy milyen többséget követelne meg az új eljárás, és valóban, „vajon kell-e bármilyen rendelkezést alkotni intézkedések elfogadására [a sérelem megvalósulásának megállapítása esetére], mivel amiről szó van, az valamely csekély veszélynek, semmint a 6. cikk elvei nyilvánvaló megsértésének azonosítása”.¹¹⁸

A portugálok a maguk részéről óvatos javaslattal álltak elő: a kezdeményezés joga a Bizottságnál vagy a tagállamok harmadánál lenne, a Parlament hozzájárulásával, miután a Tanács határozná meg tagjainak kilenczede szavazatával (amely a tizennégy tagú unióban egybeesett az egyhangúság – mínusz az érintett tagállam – követelményével), hogy milyen intézkedésre van szükség.¹¹⁹ A folyamat vége az „érintett tagállam részére adott megfelelő ajánlások” lennének; azzal,¹²⁰ hogy az érintett tagállam kinyilváníthatja megjegyzéseit, mielőtt a Tanács megfogalmazná megfelelő, végleges ajánlásait.

2000. október 4-én a Bizottság kiadott egy közleményt az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének módosításáról.¹²¹ A francia biztos, Michel Barnier, aki a kormányközi konferenciáért volt fele-

lős, erős híve volt egy megelőző mechanizmus bevezetésének („egy megelőző politikai dialógusnak” ahogy eufemisztikusan fogalmazott).¹²² Barnier Jacques Chirac elnök pártjának prominens tagja volt, aki az Ausztria elleni szankciók legádázabb támogatói között volt. Barnier világossá tette, hogy a 7. cikk szerinti mechanizmus megerősítése többek között a közép-európai tagjelölt államok számára is jelzés. Az Európai Parlament 2000. április 11-iki plenáris ülésén tartott beszédében Barnier megjegyezte: „Ahogy mindannyian tudjuk, néha szükségszerű a nyilvánvalót is kijelenteni, a jelenlegi tagállamok és azok számára, akik a csatlakozásra készülnek. Mert a demokráciát és a polgárok jogainak tiszteletét soha nem szabad adottnak venni, hanem harcolni kell ezekért és megvédeni ezeket.”¹²³

A javaslat, amelyet az Európai Bizottság végül tett, a kezdeményezés jogát egyidejűleg tette a Bizottság, a tagállamok egyharmada és az Európai Parlament kezébe (ebben az időben ez volt az egyetlen javaslat, amely ilyen prominens helyzetbe hozta a Parlamentet).¹²⁴ Az intézkedést a Tanács határozná meg tagjainak kétharmados szavazatával – azaz kompromisszumos megoldás született az Ausztria által javasolt egyhangúság, a portugál elnökség javasolta kvázi-egyhangúság és a Belgium javasolta minősített többség között. A vizsgálat tárgya a „sérelem fenyegetése”¹²⁵ lett volna, amely a Belgium és a portugál elnökség javasolta laza meghatározásnak felel meg. Az osztrák és portugál javaslatához hasonlóan a megelőző intézkedés mindössze „az érintett tagállamnak tett megfelelő ajánlásokból”¹²⁶ állt volna, és a tagállamot az ajánlások megtétele előtt meghívják megjegyzései kifejtésére.

2000 októberében és novemberében, a nizzai csúcstra készülve, a francia elnökség gyors ütemben tett néhány feldúlt lépést a kezdeményezés tekintetében. Először a tagállami minisztereket kérték fel 2000. október 5-én, hogy nyilvánítsanak véleményt az EUSz 7. cikkének módosításáról, és készüljenek a néhány nap múlva, október 8-án és 9-én tartandó miniszteri ülésre. A kérdések arra vonatkoztak – egyéb releváns kérdések mellett –, hogy kívánatos-e a 7. cikk rendelkezéseinek kibővítése, hogy mik legyenek az eljárás elindításának részletei, és hogy milyen természetű ajánlásokat lehessen tenni az érintett tagállamnak.¹²⁷

Kévéssel a miniszteri ülés után, 2000. október 18-án, az október 13–14-én tartott informális biarritzi csúcstól – amely az EU Alapjogi Chartájának a decemberi nizzai csúcson politikai deklarációként való elfogadásáról döntött – a francia elnökség kiadott egy feljegyzést az EUSz 7. cikkéről, és a következő megállapítást tette: „A többségi vélemény

a jelenlegi 7. cikknek egy olyan mechanizmussal való kiegészítését támogatja, amely a 6. cikkben lefektetett elveknek egy tagállam általi megsértésének fenyegetése esetén lenne alkalmazható”.¹²⁸ A feljegyzés – a 2000. október 5-i dokumentumhoz hasonlóan – kéréseket is tartalmazott.

A második konzultációt követően felgyorsult a folyamat. 2000. november 23-án egy „felülvizsgált összefoglalóban” tettek javaslatot a 7. cikk egy verziójára,¹²⁹ amely aztán (a „nizzai verzió”) többé-kevésbé az EUSz 7. cikk (1) végleges változata lett.

Az EUSz 7. cikke végleges formában – a nizzai változatban – a következő elemeket tartalmazta: (1) a szankciós mechanizmust nem módosították [EUSz 7. cikk (2)]; (2) létrehoztak egy figyelmeztető mechanizmust [EUSz 7. cikk (1)]; (3) a megelőző mechanizmusban hozható intézkedések ajánlások kibocsátására korlátozódnak; (4) a figyelmeztető mechanizmus kezdeményezésének joga a tagállamok egyharmadának, a Bizottságnak vagy az Európai Parlamentnek az *indokolt* javaslatát foglalta magában, a Parlament tehát egyenlő státuszba került a tagállamokkal és a Bizottsággal (a szankciós mechanizmussal ellentétben) – a Parlamentnek biztosították mind a kezdeményezés jogát, mind a hozzájárulás (vagy – a lisszaboni szövegezésben – a „beleegyezés”) jogát, ami azt jelenti, hogy meg is vétőzhatja a tanácsi vagy bizottsági kezdeményezést; (5) a meghozandó intézkedést a Tanács határozza meg *négyszázötven* többséggel (a tizennégy tagból álló unióban ez három tagállam – beleértve az érintett tagállamot – ajánlásokat ellenző véleményének a felülríhatóságát jelenti), miután ismét megszerezte a Parlament hozzájárulását; (6) a vizsgálat tárgyát képező magatartást pedig „súlyos sérelem *egyértelmű* veszélye”-ként határozták meg (‘a clear risk of a serious breach’ – az az „egyértelmű” jelzőt tették hozzá); (7) az érintett tagállamnak biztosítottak egyfajta „védekezéshez való jogot” – nevezetesen, a Tanács köteles meghallgatni az érintett tagot, mielőtt döntést hoz az ajánlásokról; (8) a Tanács köteles rendszeresen ellenőrizni, hogy azok az indokok, amelyek alapján az ajánlásokat tették, továbbra is fennállnak-e, azaz létrehoztak az „ajánlások felfüggesztésére” is egy mechanizmust; és (9) végül, megtartották a jelentés-tétel ötletét: (közelebbi meghatározás nélküli) „független személyeket” kérhet fel a Tanács a jelentés elkészítésére.¹³⁰

Végül, az egy európai alkotmány létrehozásáról szóló (elbukott) szerződés 1–59. cikkében a Tanács lehetősége a független jelentésre való felkérésre már nem szerepel, hasonlóan a lisszaboni szerződéshez. Az Európai Konvent szerint ennek az az oka, hogy „[a]z egyetlen változás ezeknek a cikkeknek [EUSz

7. és EKSZ 309.] a tekintetében az, hogy a Tanács lehetőségét független személyek jelentéstételre való felkérésére nem említi: magától értetődően”.¹³¹ Más szavakkal, mivel a Tanácsnak bármikor joga van jelentést kérni, ezt a jogot nem szükséges kifejezetten újra kijelenteni. Egy ilyen eljárás lefolytatását tehát a Tanács mérlegelésére bízták, és nem kötelező (amint nem volt kötelező a nizzai szerződésben sem, bár az opció kifejezetten szerepelt).

NIZZA UTÁN, AZ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉG FELÉ

Érdekes megvizsgálni azon főbb szereplők nézeteit, akiknek a 7. cikk rendszere szerepet oszt, *azután*, hogy Nizzában a feljavított formában működésbe léptették, a rendszerre vonatkozó saját percepciójuk és értelmezésük szempontjából. Az egyik legkorábbi és legpontosabban megfogalmazott értelmezést a Bizottság adta 2003. október 15-i, „Az Unió alapértékeinek tisztelete és előmozdítása” című közleményében.¹³²

A Bizottság jelentősegteljesen, rögtön az elején felvázol „néhány, eltérő fontosságú tényezőt”, amelyek szükségessé tették a demokráciához és az alapjogokhoz kapcsolódó kérdések vizsgálatát, elsőként is a keleti *bővítés kilátását*. A vonatkozó passzus szerint: „Egy olyan időpontban, amikor az Unió új fejlődési fokra készül lépni, amelyben a *bővítés bekövetkeztével a tagállamok között nagyobb kulturális, társadalmi és politikai sokféleség keletkezik*, az uniós intézményeknek meg kell szilárdítaniuk közös hozzáállásukat az Unió értékeinek védelmében”¹³³

A bővítés, az új tagállamok állítólagos „politikai sokszínűsége” a régiekhez képest, valamint az „unió értékeinek” emiatt fontossá vált „védelme” között vont összefüggés a korábbiaknál világosabban mutatja meg, hogy a szankciós és megelőző mechanizmus a nyugat-európai tagállamok részéről a „soraik összezárására” tett erőfeszítés volt közép-európai szomszédai csatlakozásának előestéjén. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a 7. cikk – a nizzai változatban – olyan eszközzel ruházta fel az Uniót, amely biztosítja, hogy minden tagállam tiszteletet tanúsítson a „közös értékek” iránt,¹³⁴ és érzékeltette, hogy a Nizzai Szerződés hatályba lépése a 7. cikk (1) bekezdésében foglalt megelőző mechanizmussal együtt „meghatározó pillanat” az Unió számára ezen értékek kikényszerítésére.¹³⁵ Ami magát a Bizottságot illeti, a dokumentum ígéretet tett arra, hogy a Bizottság új hatásköreit „teljeskörűen és felelősségének világos tudatában” fogja gyakorolni.¹³⁶

A közlemény legfontosabb része a 7. cikk alkalmazásának feltételeivel foglalkozik, amelyben a Bizottság hangsúlyozza, hogy „az uniós szerződés 7. cikkének hatóköre horizontális és általános”,¹³⁷ azt sugallva, hogy az nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre, hanem alkalmazható „olyan területen is, amelyen a tagállamok autonóm módon járnak el”.¹³⁸ Ez azért van így, mert „ha egy tagállam az alapértékeket olyan súlyosan sérti meg, hogy az eléri a 7. cikk szintjét, akkor valószínűleg alássa magának az Uniónak az alapjait és a tagjai közötti bizalmat”.¹³⁹

Ez az utolsó mondat igen jelentős és elgondolkodtató. Hacsak nem úgy tekintünk rá, mint a reflektálatlan, bürokratikus szlogengyártás egy példájára, akkor az „Unió alapjai” tekintetében nagyon is alapvető pontra mutat rá. Az Unióra úgy tekint, mint amely meghatározóan olyan alapokon nyugszik, amelyek meghatározzák a tagállamok hazai, belső életét, és amelyek tehát nem korlátozódnak az államok közötti interakcióra vagy azokra a területekre (különösen a közös piacra), amelyeket az Unió kompetenciájába tartozóként azonosítanak. Az EUSz 6. (most 2.) cikkében felsorolt értékek tehát, amelyekre a 7. cikk utal, nagyrészt a tagállamok belső életéhez kapcsolódnak: a demokrácia működése, a jogállamiság, az egyéni emberi jogok védelme (amelyek közül sok – szigorú értelemben véve – kívül esik az EU-intézmények kompetenciáján). Ha megsértésük egyben alássa „magának az Uniónak az alapjait”, akkor ez azt jelenti, hogy az Uniót, talán először a történetében, kiterjesztő és átfogó módon konstruálják, tudatosan figyelmen kívül hagyva a hagyományos megkülönböztetést a tagállami hatáskör és az európai szövetségi kompetencia szférája között.

Ebből a szemszögből a 7. cikkbe foglalt „európai” emberi jogi normák az unióépítés, illetve az európai építmény erőteljes – és talán egyedi – eszközeinek tűnnek, még akkor is, ha csak egy szimbolikus vagy elrettentő eszközben foglaltatnak benne. Ennek oka, hogy a mechanizmus vak a nemzeti és európai politikák területeire vonatkozó konvencionális felosztásra.

Ami annak meghatározását illeti, hogy pontosan *mi* minősülhet a súlyos sérelem nyilvánvaló veszélynek (a megelőző ajánlások szempontjából) vagy súlyos és tartós sérelemnek (a szankciók szempontjából), a Bizottság saját értelmezésére vonatkozóan is adott néhány támpontot. A „közös értékek” megsértése kapcsán a Bizottság kiemelte a különbséget az emberi jogok elszigetelt megsértései és a „súlyos és tartós megsértés” között, amelynek „egyes különös helyzeteken túlmenőnek kell lennie, és *rendszereszerű* problémát kell jelentenie”¹⁴⁰ A Bizottság véleménye

szerint tehát a 7. cikket nem lépteti működésbe az alapvető jogok akármilyen megsértése; hanem rendszerszerű problémának kell fennállnia, és a 7. cikk szerinti eljárásra csak mint egy „végső esetben alkalmazandó rendelkezésre” kell tekinteni.¹⁴¹

A „súlyos sérelem nyilvánvaló veszélye” a Bizottság szerint a „tisztán esetleges kockázatoknak” a megelőző mechanizmusból való kizárását célozza; mint amilyen a Bizottság által felhozott hipotetikus példa szerint „olyan törvény elfogadása lenne, amely háborús időkben megengedi az eljárási garanciák eltörlését”.¹⁴² Az, hogy ilyen törvény elfogadását a közös értékek jövőbeli megsértésének pusztán „kockázataként” jellemezhetjük, vagy az már önmagában ezen értékek súlyos megsértésének minősülne, széleskörű vita tárgyává vált. A bizottsági közleménynek ezt a pontját kritizálta az Európai Parlament, megállapítva, hogy „az alapvető jogok védelmének magasabb szintjére van szükség annál, mint amit a Bizottság javasol”.¹⁴³

Ezt a kritikát a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentése is megmagyarázza: „A Bizottság példáját tekintve (a tisztességes eljárás eltörlése háború idején) az emberi jogi védelem magasabb szintje azt jelenti, hogy egy vonatkozó törvény önmagában alapjogsérelemet valósíthatana meg.”¹⁴⁴ A jelentés elfogadhatatlannak tekintette:

[H]ogy egy kötelező erejű jogszabály hatályba lépését, amely alapjogokat sért, pusztán a sérelem veszélyének, és nem önmagában ilyen jogok súlyos és tartós megsértésének tekintsünk. A Bizottság által adott példában a 7. cikk még csak nem is kezdhetne el védelmet nyújtani ilyen törvény alkalmazása ellen háború idején.¹⁴⁵

Ami azt a kritériumot illeti, hogy vajon a tartós megsértés egyben „súlyos”-e, a Bizottság mind a megsértés „céljára”, mind „eredményére” utal. A célra vonatkozóan megállapította, hogy például az „érintett társadalmi osztályok” természete ilyen kritérium lehet, ha a csoportok „sérülékenyek”, mint például a nemzeti vagy vallási kisebbségek, illetve a migránsok.¹⁴⁶ Bár ebből a Haider-ügy visszhangzik, azon közép-európai tagjelölt államoknak címzett általánosabb figyelmeztetésnek is tekinthető, amelyek a romákkal (nevezetesen a Cseh Köztársaság, Szlovákia, Románia és Magyarország) vagy más etnikai és nemzeti kisebbségekkel (mint a három balti állam az oroszajkú kisebbségekkel) kapcsolatos bánásmódjukról híresültek el.¹⁴⁷

A Bizottság „súlyos megsértés”-tesztjének második ága a nemzeti szabályozás *hatásaira* vonatkozik: a 6. cikkben hivatkozott elvek (szabadság, demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszte-

let, jogállamiság) közül egynek vagy többnek érintettnek kell lennie. Ugyan a 7. cikk szerinti intézkedések aktiválásához elégséges ezen elvek egyikének megsértésére vagy annak veszélyére hivatkozni – anélkül, hogy ezen értékek közötti egyértelmű különbségtételt fel kellene hozni –, „több érték egyidejű megsértése a sérelem súlyosságának lehet a bizonyítéka”.¹⁴⁸

Ahogy már említettem, az Európai Parlament ezt nem találta elégségesnek. A Parlament jelentésteveője kifejezte abbéli meggyőződését, „hogy a Bizottság nem vette kellőképpen számításba az általános veszélyeket és sérelmeket”.¹⁴⁹ Ezt követte az arra vonatkozó példák figyelemre méltó felsorolása, hogy a jelentésteveő szerint mi minden képezheti a 7. cikk szerinti súlyos és tartós sérelmet:

„[Ha] egy tagállam elmulaszt fellépni emberi jog-sértések ellen, mint amilyen az antiszemita, rasszista és idegengyűlölő tüntetéseknek, a kisebbségek elleni izgatásnak, az egyes társadalmi csoportok *diszkriminatív pauperizációjának* vagy egy olyan általános politikai klímának a tűrése, amelyben az egyének joggal érzik úgy, hogy alapvető szabadságaik veszélyben vannak, *vagy a nők egyenlőségének előmozdítása terén mutatkozó tartós mulasztás.*”¹⁵⁰

Bár ez a lista nem kifogásolható mint az EU közös értékeinek államok általi lehetséges megsértésének katalógusa, nem világos, hogy ez a megfogalmazás miért ne lenne összeegyeztethető a Bizottság fent említett megfogalmazásával; végülis ezen cselekvések vagy mulasztások mind tekinthetők az EUSz 6. cikkében felsorolt elvek egyike vagy másika alá esőnek. Talán a bizottsági és a parlamenti jelentésteveői szóhasználat között az a különbség, hogy az utóbbi kifejezetten hivatkozik az állam „mulasztására”, ezzel kiterjesztve a listát a megerősítő állami intézkedéseken túlra. A nemi alapú és a gazdasági diszkriminációt illető aggodalmak kifejezett említése szintén azt mutatja, hogy a Parlament is elfogadja a 6. cikk elveinek „horizontális” értelmezését abban az értelemben, hogy azok nem csak egyén és kormányzat viszonyában hatnak, hanem egyének *közötti* magánviszonyokban is, ahol az államnak megerősítő kötelezettsége tevéleges választ adni a társadalmi viktimizációra és diszkriminációra, és nem szorítkozhat a passzív megfigyelésre.

A Bizottság Közleményében arra is kitért, hogy a súlyos sérelem mikor minősül „tartósnak” [ahogy a 7. cikk (2) bekezdése a szankciók esetén megköveteli], megállapítva, hogy „valamennyi ideig tartania kell”.¹⁵¹ Ugyanakkor a „tartósság” maga több módon is megnyilvánulhat a Bizottság szerint. Megjelenhet

törvény vagy közigazgatási eszköz formájában, illetve a hatóságok adminisztratív vagy közpolitikai gyakorlatában (implicit módon, különös jogi rendelkezés nélkül). Az egyedi sérelmek ismétlődése erősebb érvelést jelent, csakúgy, mint az olyan nemzetközi szervezetek elítélő állásfoglalása, mint amilyen az Emberi Jogok Európai Bírósága vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága; különösen, ha az állam „nem mutatott arra irányuló szándékot, hogy a jogsérelmet hatékonyan orvosolja.”¹⁵²

A Bizottság a közleményében szintén felvetette, hogy szükség van „a közös értékek iránti tisztelet rendszeres monitorozására és független szakértelem kifejlesztésére”.¹⁵³ Ebben a vonatkozásban a Bizottság az általa az Európai Parlament felhívásának megfelelően 2002-ben felállított független szakértői hálózat szerepét hangsúlyozta – ez a hálózat az Alapjogi Charta alapján komoly, átfogó alapjogi jelentéseket készített az Európai Unióról: az emberi jogok helyzetéről készített jelentéseket az egyes tagállamokra vonatkozóan, valamint összesített éves jelentéseket, amelyekben fő következtetéseit foglalta össze. Bár a Charta 51. cikke az Unió intézményeire korlátozta hatókörét, valamint a tagállamokra annyiban, amennyiben uniós jogot alkalmaznak vagy ültetnek át, a független szakértők hálózata bölcsen azt az álláspontot képviselte, hogy a Charta az Unió közös értékeinek katalógusa, és vizsgálódásait a Chartában foglalt minden jogra kiterjesztette.¹⁵⁴

Ennek a jelentősége a 7. cikk szerinti mechanizmusok bevezetésének kontextusában értékelendő: a 7. cikk megfelelő implementációja céljából vezették be azt a komoly monitoringrendszert, amely a független szakértők hálózatának létrehozásához vezetett.¹⁵⁵ Míg a Bizottság a 2003-as közleményében dicsérte a szakértői hálózatot „mint a Bizottság és a Parlament közti együttműködés jó példáját, amely, bár célja a bizottsági munkához szükséges input biztosítása, a Parlamentet is lényegi információval látja el”,¹⁵⁶ a Parlament kevésbé lelkesedett az iránt, hogy a testületek „osztozzanak a szakértőkön”, és a 7. cikkkel kapcsolatos jelentésében féltékenyen védte a tények feltárására vonatkozó autonómiáját: „[M]inden szükséges konzultációt és információt tekintetbe véve, a Parlamentnek autonóm eljárásokra kell alapoznia a végleges véleményét, amely eljárások saját delegációira, független szakértőire, meghallgatásaira, tényfeltáró helyszíni vizsgálataira és egyéb szükséges tevékenységeire épülnek.”¹⁵⁷

A Bizottság a független szakértői hálózat folytatásos fenntartását, sőt, továbbfejlesztését szorgalmazta – a hálózat működéséhez „megfelelő jogi alap” megteremtésével –, amely esetben „megfelelő koordinációra lenne szükség minden eseménynél,

hogy elkerüljék az Európai Rasszizmus és Idegenügylet Monitoring-központjával való megkettőzés veszélyét”.¹⁵⁸ A tanulmány hatókörén kívül eső okokból végül nem ezt a stratégiát választották, és a hálózatot 2004-ben – amikor a Rasszizmus- és Idegenügylet Monitoring-központ kiterjesztéseként felállították az Alapjogi Ügynökséget (FRA) – megszüntették. Az Ügynökség nem rendelkezik valódi döntési jogosultsággal, egyének nem nyújthatnak be kérelmet,¹⁵⁹ és tevékenysége jórészt a Bizottságtól érkező információkérésről függ. Mégis, monitoring- és tanácsadó szervként az Ügynökségnek megvan a potenciálja az alapjogsértő tagállamok „megszégyenítésére”, illetve a 7. cikk szerinti bizottsági kezdeményezés megalapozására.

Az Ügynökséggel kapcsolatos vitatott kérdések egyike vizsgálódásának hatóköre. A Bizottság az Alapjogi Ügynökségről szóló 2004-es közleményében a következőképpen fogalmazta meg ezt az ügyet:

„Vajon az [ügynökségi vizsgálatot] a közösségi vagy uniós jog által lefedett területekre kell korlátozni, vagy ki kell terjeszteni úgy, hogy lefedje az EUSz 7. cikkének hatókörét is, ezáltal létrehozva egy olyan eljárást, amelyet csak kivételesen és csak annak a helyzetnek a súlyosságának megfelelően lehetne használni, amelyre vonatkozna?”¹⁶⁰

Ez a kérdés azért igen kényes, mert az EU kompetenciájának külső határait érinti, amint korábban szó volt róla. Végül soron nem került sor általános emberi jogi kompetenciának a tagállamoktól az Unióra való átruházására – kivéve a 7. cikk mechanizmusait.

Az EU-jog ortodox értelmezése szerint az Unió nem rendelkezik általános kompetenciával az emberi jogok terén. Kompetenciája az európai jog által kifejezetten szabályozott területekre szorítkozik, amelyen a külső politikák egy korlátozott része, valamint az antidiszkriminációs politika. Továbbá, a tagállamok csak annyiban vannak alávetve emberi jogi területen az Európai Bíróság (EuB) joghatóságának, amennyiben EU-jogot implementálnak.¹⁶¹ Ismeretes, hogy az EuB már egy ideje megállapította, hogy „egyetlen szerződésbeli rendelkezés sem ruház a közösségi intézményekre általános hatáskört emberi jogi szabályok beiktatására”.¹⁶²

Ugyanakkor a valóságban az Unió beiktatta az Alapjogi Chartát – amely nominálisan ugyan csak az EU-intézményekre vonatkozik, és a tagállamokra csak annyiban, amennyiben uniós jogot implementálnak,¹⁶³ de amely képes lehet a 7. cikk szerinti megelőző vagy szankciós cselekvés alapjaként szolgálni. Amint a Bizottság az említett közleményben

megjegyzni: „a 7. cikk alkalmazási köre tág, amely felruházza az EU-intézményeket azzal a képességgel, hogy ne csak az EU-jog által lefedett területek korlátozott keretén belül járjon el, hanem olyan területen való jogsértéskor is, ahol a tagállamok autonóm módon járnak el.”¹⁶⁴ Ez a 7. cikkben foglalt mechanizmusok *par excellence* politikai természetével függ össze, amennyiben azok nem fejtik ki világosan, hogy milyen mércékre hivatkoznak.

Az Európai Parlament „Az alapvető jogok előmozdításáról és védelméről: a nemzeti és európai intézmények, köztük az Alapvető Jogok Ügynökségének szerepe” című állásfoglalásában kijelentette, hogy „megállapítja, hogy az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek az emberi jogok területén, ezért a saját illetékességi körükben a szubszidiaritás elvével összhangban kötelesek tiszteletben tartani az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat”.¹⁶⁵ A szubszidiaritás elve azt jelenti, hogy minden olyan közpolitikai célt, amelyet hatékonyan lehet elérni nemzeti szinten, nem szabad felfelé, uniós intézményekre ruházni. A parlamenti nyilatkozat tehát finoman emlékeztet az EU-kompetenciák korlátozottságára és annak szükségességére, hogy a FRA a valóban „európai” területekre korlátozza tevékenységét.

Hasonló törekvés található az Európai Parlament tagjai által a 2004. március 17-iki Voggenhuber-jelentés után kiadott kisebbségi véleményben, amely a Bizottság 7. cikkéről szóló közleményére reagál: „A szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, valamint a jogállamiság elvei közösek a tagállamokban, amelyek elsősorban a nemzeti demokráciák eszközeivel és a nemzeti bírósági rendszerük útján védik ezeket.”¹⁶⁶ A kisebbségi vélemény továbbá hangsúlyozta, hogy az Európai Unió így csak „kiegészítő” szerepet játszhat ezen elvek biztosításában és leszögezte:

„[A] Voggenhuber jelentés kiemeli az EUSz 7. cikke szerinti megelőző intézkedések és büntetések centralizált rendszerének európai szintű bevezetésében benne rejlő nem kívánt fejlemények veszélyét. Permanens multilaterális monitoringhoz vezethet, amelyet olyan helyzetre válaszul folytatnak le, amely meghatározása tágítható önkényes alapon, tekintet nélkül arra, hogy a nép által hozott döntések demokratikusak vagy sem.”¹⁶⁷

Továbbá, specifikusan az EUSz 7. cikkére vonatkozó állásfoglalásában az Európai Parlament felállította az ún. „bizalom elvét” „minden tagállam demokratikus és alkotmányos rendjében és intézményeik képességében és határozottságában arra, hogy elhárítsák az alapvető szabadságokat és közös elve-

ket fenyegető veszélyeket”.¹⁶⁸ Egy ilyen elv, ha komolyan vesszük, valóban képes teljesen megfosztani az Uniót (és különösen a FRA-t) minden hatalmától a tagállamok emberi jogokkal kapcsolatos magatartásának vizsgálatában. Ezt a benyomást erősíti ugyanennek a jelentésnek egy másik állítása: „Az EUSz 7. cikk szerinti uniós beavatkozást tehát nyilvánvaló veszélyek és tartós jogsértések eseteire kell korlátozni, és nem hívható fel akármilyen tagállami jogi, közpolitikai intézkedés Unió általi monitorozásának támogatására.”¹⁶⁹ Ugyanakkor, 2005-ben elfogadott, az Alapjogi Ügynökségre vonatkozó állásfoglalásában az Európai Parlament árnyaltabb nézetet fogalmazott meg: „az Ügynökség felállításának hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a tagállamok közötti kölcsönös bizalom tovább erősödjön, és garanciát kell biztosítani arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 6. és 7. cikkeiben lefektetett elveket folyamatosan betartsák.”¹⁷⁰

Az Ügynökség tervezésekor – azaz, voltaképpen, az Európai Uniónak az emberi jogi területen való szerepét tekintve, egy új és stratégiaileg központi bővítés előestéjén – a fő kérdés az lett, hogy hogyan lehet összebékíteni az ezen a területen fennálló EU-kompetencia korlátozottságát az új ügynökség széles mandátumával. Az Ügynökség az Európai Rasszizmus és Idegengyűlölet Monitoring-központnak (EUMC) lett az utóda, amely már szintén széles mandátummal rendelkezett. Az említett 2005-ös Parlamenti állásfoglalásban ugyancsak kifejezetten meghúzták az új ügynökség feladatköre és az Alapjogi Charta széles alkalmazási köre közötti összefüggést, és javasolták, hogy az új Ügynökség többek között olyan ügyekkel foglalkozzon, mint a véleménynyilvánítás, a gyülekezés, az egyesülés és a gondolat szabadsága, a választási eljárásokban való egyenlő részvételhez való jog, az oktatáshoz való jog, a szabadság és a szolidaritás, a szociális jogok, a gyermekek jogai, a nemek közötti egyenlőség, a nők elleni erőszak, az emberkereskedelem, az állampolgári jogok és az igazságszolgáltatás, a menedéjog, a romaügyek és a kisebbségi jogok, valamint a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség iránti tisztelet.¹⁷¹

Amennyire látható, ezen jogok megsértése éppen beleillhet a 7. cikk alkalmazási körébe. Továbbá, a Parlament kifejezetten rámutat a bővítés és annak szükségessége közötti kapcsolatra, hogy különösen a kisebbségek jogainak tiszteletét monitorozzák:

[A] nemzeti kisebbségek védelme egy *kibővített EU-ban* központi kérdés és [...] ami nem érhető el pusztán az idegengyűlölet és a diszkrimináció elleni küzdelemmel; [...] ezt az összetett kérdést más szemszögekből is meg kell vizsgálni [...] és az etnikai és nemzeti kisebbségek védelmének

kérdése az Ügynökség egyik különös feladata kell, hogy legyen.¹⁷²

A Parlament szintén kifejezte azon véleményét, hogy az új Ügynökséget a 7. cikk tekintetében tanácsadó és konzultatív szereppel kell ellátni, amely által támogatja a Parlamentet és a Tanácsot „a hálózataitól gyűjtött információ, tudás és szakértelem felhasználásával.”¹⁷³

A Bizottság maga kétértelműbb álláspontra helyezkedett. Abban a magyarázó memorandumban, amelyet 2005-ben az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének felállítására vonatkozó tanácsi javaslat-hoz fűzött, a Bizottság rögtön az elején kinyilvánította, hogy „az EUMC mandátumának kiterjesztésére vonatkozó azon döntés, hogy egy Alapjogi Ügynökséggé váljon, összhangban van az Unió különös elkötelezettségeivel az alapjogok tisztelete és megerősítése iránt, amint azokat az Európai Unióról szóló szerződés 2., 6. és 7. cikkében lefektették.”¹⁷⁴

Ezután a memorandum felsorolt néhány opciót, amely az Ügynökség tevékenységi körét meghatározhatná. Először a „lehető legtágabb értelemben vett megfigyelő és értékelő ügynökség” (utóbb elvetett) opcióját említette, amely szerint az „Ügynökség az alapjogokat mind az Unió politikáinak keretén belül, mind azokon kívül vizsgálná, az EUSz 7. cikk szempontjából is”. Bár lennének ennek a választásnak is jó oldalai – a Bizottság szerint „[n]agyon hatékony opció lenne a közpolitikai célok elérésének eszközeként” –, ugyanakkor, a közösségi kompetencia jogi korlátait tekintve egy ilyen mandátum „az EU és a tagállamok, valamint nemzetközi szervezetek közötti feszültségekhez vezetne.”¹⁷⁵ Ebből az okból a Bizottság „az uniós politikára összpontosító megfigyelő és értékelő ügynökség” opcióját preferálta, amely szerint „az Ügynökség megbízatása az alapjogokkal kapcsolatos adatgyűjtés és adatelemzés tekintetében elvben kiterjedne a Chartában felsorolt minden jogra, de az Ügynökség cselekvésének meghatározására időről időre tematikus területeket állapítanak meg az uniós jog alkalmazási körén belül.”¹⁷⁶

Érdeemes idézni a Bizottságnak a tanácsi javaslat-hoz fűzött impakt értékelési jelentését, amelyben a különböző policy-opciók elemzésekor leszögezi, hogy a 7. cikk „felhatalmazza az Uniót egy tagállam jogainak felfüggesztésére, ha az súlyosan és tartósan megsérti az alapvető jogokat, *tekintet nélkül arra, hogy vajon a tagállamok [sic] az uniós jog keretein belül vagy kívül lép fel.*”¹⁷⁷ A dokumentum megállapítja: „Ilyen válság az EU-szinten meglévő speciális mechanizmusok nélkül azonosítható lenne.”¹⁷⁸ Ugyan-

akkor, amikor az Ügynökség 7. cikkel kapcsolatos speciális szerepét említi, a Bizottság – úgy tűnik – az Ügynökség szerepét olyan helyzetekre korlátozza, amikor a 7. cikk szerinti cselekvést egy arra felhatalmazott fél már elindította:

A Tanács – ha jónak találja – felhasználhatja az Ügynökség szaktudását, amikor a 7. cikk szerinti eljárásban a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatára eljár. Az Ügynökség ugyanakkor nem fogja a tagállamokat szisztematikusan és permanens monitorozni a 7. cikk céljaira.¹⁷⁹

Maguk a tagállamok nem kívánták felruházni a FRA-t a tagállami alapjogi helyzet permanens monitorozásának feladatával az EU jog implementálásának területén kívül. Erre szolgál bizonyítékul a Tanács által 2006. június 6-án felállított Alapvető és Állampolgári Jogok Ad Hoc Munkacsoportja által kiadott dokumentum is.

A dokumentumból kitűnik, hogy a viták során felmerült az a kérdés, hogy egy ilyen feladatnak a FRA-ra való esetleges ráruházása milyen mértékben menne túl a Közösség kompetenciáján, és sértene meg a szerződést. Azt is megkérdezték, hogy vajon a FRA a 7. cikk értelmében „független személynek” minősül-e. Írásos véleményt kértek a Tanács jogi szolgálatától, és azt követően megállapították, hogy a Tanácson múlik, vajon kívánja-e egy konkrét esetben a FRA-t a 7. cikk szempontjából „független személynek” tekinteni; kérhet tanácsot a FRA-tól ebben a vonatkozásban, de nem köteles, és kérhet tanácsot bármely más személytől vagy testülettől. A Tanács maximális diszkréciót hagyott magának ebben a tekintetben. Ezzel párhuzamosan a Munkacsoport megjegyezte, hogy ha a FRA-t választják ki erre a célra, akkor az „nem a saját, konstitutív aktsa által megállapított feladatkörében jár el, hanem az EUSz 7. cikk alapján eljáró Tanács által meghatározott tanácsadási kérelemben foglalt feltételek szerint.”¹⁸⁰ Néhány nappal később ugyanez az ad hoc munkacsoport javasolta, hogy tegyék világossá, hogy „semmi nem akadályozza meg a Tanácsot abban, hogy a 7. cikk értelmében vett helyzet esetén az Ügynökséghez fordulhasson.”¹⁸¹

Igy, a 7. cikk szerinti mechanizmus a FRA számára hasznos, de kétértelmű jogalapot teremt arra, hogy az EU kompetenciáin túl terjeszkedjen, amikor jelentős emberi jogsértéseket (vagy annak veszélyét) gyanítja valamely tagállamban. A mechanizmus hasznos, mivel utal az alapvető értékek sorára, amelyen az Unió alapul (a Lisszabon előtti verziókban az EUSz 6. cikke, illetve a lisszaboni szerződés 2. cikke), és amelyek nem tesznek különbséget azon

helyzetek között, amikor a tagállam EU jogot implementál, illetve más („hazai”) körülmény között. Hatásai ugyanakkor nem egyértelműek, hiszen amikor a FRA hatásköreit a 7. cikk céljaira aktiválják, akkor „független személyként” jár el, bármit jelentsen is ez, és nem „a feladatköre alapján”.¹⁸² Annak tisztázása, hogy a FRA hogyan oldja meg jelenleg és a jövőben azt a feszültséget, ami bele van kódolva ebbe a többértelműségbe, jócskán meghaladná e tanulmány kereteit.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az ebben a tanulmányban leírt fejlemények – amelyek azoknak az aggodalmaknak az Unión belüli erősödéséhez kapcsolódnak, amelyek az emberi jogok helyzetével és a demokrácia állapotával kapcsolatosak egyes tagállamok vonatkozásában – csak egy fejezetét alkotják egy szélesebb narratívának, és nem is feltétlenül a legfontosabbat. Bár a 7. cikk szerinti mechanizmust soha nem alkalmazták, és nem is valószínű, hogy a belátható jövőben alkalmazni fogják,¹⁸³ mégis jelentős. Sokak által osztott vélemény, hogy bármely transznacionális rendszer, amely elkötelezett az emberi jogok védelme iránt, nem teljes, amíg nem foglal magában szankciókat és a jogsértések megelőzésére szolgáló rendelkezéseket.¹⁸⁴ A 7. cikk ezt az űrt tölti ki, és így valamelyest megerősíti az Uniónak azt az állítását, hogy egy olyan értékközösség, amelyben az értékek bármely tagállamon belüli (legalábbis *súlyos*) megsértése az Unió egészében jogos aggodalomra ad okot. Ezáltal a 7. cikk pusztán léte és az ahhoz kapcsolódó elrettentő hatások fontos mechanizmust hoznak létre a szupranacionalizmus erősítésére az Unión belül; még akkor is, ha a 7. cikkben leírt eljárásokat soha, vagy majdnem soha nem alkalmazzák.

Talán még fontosabb, hogy a 7. cikk szerinti mechanizmus a 6. (most 2.) cikkre való utalással implicit módon úgy azonosít be hagyományosan a tagállamoknak fenntartott közpolitikai területeket, mint amelyek összefüggnek az Unió alapvető értékeivel, amelyeken az Unió nyugszik. Ez végső soron felszámolja azt a tabut, amely a „nemzeti” közpolitikai szférákra vonatkozott, amelyekbe korábban csak akkor lehetett behatolni, ha a tagállamok nem megfelelően implementálták az uniós jogot, vagy éppen ellentmondtak annak. A 7. cikk szerinti mechanizmus tehát gyakorlati utat kínál az EU testületek és intézmények aggodalmának kiterjesztésére, ha az EU kompetencia szigorú határain kívül kívánnak lépni – és valóban, a 7. cikket különböző EU-testületek és intézmények éppen így értették és alkalmazták.

Az Európai Parlament, amely már régóta szorgalmazza a tagállami emberi jogi helyzet közösségi ellenőrzését,¹⁸⁵ lelkesen lecsapott a 7. cikkre, és 2000 óta gyakran idézi az emberi jogok tiszteletével kapcsolatos állásfoglalásaiban. Egy tipikus példa:

„[A]z EU-intézmények felelőssége, hogy megtegyenek minden olyan kezdeményezést, amely képessé teszi őket ama feladatuk ellátására, hogy ellenőrizzék a tagállamokban az alapvető jogok betartását, figyelemmel azokra az elköteleződésekre, amelyet a 2001. február 21-i nizzai szerződésben vállaltak, különös tekintettel annak új 7. cikkére.”¹⁸⁶

A 7. cikk külső határainak hasonlóan kiterjesztő olvasatát fogadták el más EU-testületek is; például a Független Alapjogi Szakértők Európai Hálózata – amelyet a Bizottság 2002-ben hozott létre, hogy az EU Alapjogi Chartája alapján monitorozza a helyzetet a tagállamokban és az Unióban –, amely kifejezetten azt a nézetet tette magáévá, hogy a 7. cikk által lefedett feladatkör tágabb, mint a közösségi jog alkalmazási köre.¹⁸⁷

Mindeközben egy közleményben, amelyet fent részletesen összefoglaltunk, a Bizottság homályosan úgy fogalmazott, hogy „az uniós szerződés 7. cikke felvértezi az uniós intézményeket azokkal az eszközökkel, amelyek biztosítják, hogy minden tagállam tartsa tiszteletben a közös értékeket,”¹⁸⁸ mint a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és a jogállam, és hangsúlyozta: „a 7. cikk alkalmazási köre nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre [...], a 7. cikk hatóköre tekintetében horizontális és általános.”¹⁸⁹ Következésképpen nem meglepő, hogy egy prominens jogtudós azt állíthatta, hogy a 7. cikk szerkezete (a 6. cikkel összefüggésben) felruházta „az Uniót azzal a hatalommal, hogy kifejlesszen egy demokráciával és emberi jogokkal foglalkozó politikát a tagállamokra nézve, illetve kompetenciát az általános monitorozó szerepre.”¹⁹⁰

Annak során, hogy ismertettem a saját olvasatomat a 7. cikk történetéről, igyekeztem hangsúlyozni a narratíva közép-európai dimenzióját. Nézetem szerint az Unió nagyarányú keleti expanziójának kilátása az európai döntéshozókban, tanácsadóknak és elemzőkben az Európai Unió további politikai és jogi diverzifikálódása miatti aggodalmakat ébresztett – azzal a határozott felhanggal, hogy ennek a diverzitásnak némely eleme nem részesülne szíves fogadtatásban. A közép-európai jelentkező államokra úgy tekintettek, mint amelyek „eltérő” – nemcsak a kommunista autoritarianizmus évtizedeinek, de az azt megelőző, nem teljesen demokratikus és liberális korszakok nyomát is magukon viselő – hagyományokat,

politikai kultúrát és politikai magatartásmódokat hoznak magukkal. Ezen aggódomak némelyike legitim volt, míg más aggályok pusztán előítéleten és tudatlanságon alapultak, de létük politikai tény volt, amitől nem lehet eltekinteni a 7. cikk történetének elbeszélésekor. Ezeket a félelmeket csak erősíthették az Európa Tanács bővítési fejleményei, amelyek során sok nem teljesen demokratikus, illetve megkérdőjelezhető emberi jogi teljesítményt mutató államot is felvettek azzal, hogy jobb őket „bent” tudni és befolyásolni, mint „kint” hagyni és engedni, hogy azt csináljanak, amit akarnak.¹⁹¹ Ez azt eredményezte, hogy az strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság számos döntését – például a csecsenföldi orosz háborúval kapcsolatban – ezek a „periferális” tagok egyszerűen nem vették figyelembe.

Sok jel mutat arra, hogy a közép-európai államok Unióba való bevonásának kilátása a 7. cikk megszületésében és felülvizsgálatában is jelentős szerepet játszott. Sokatmondó, hogy a 2004-es nagy bővítés után nem sokkal lényegében vita és jelentős módosítás nélkül beemelték az európai alkotmányba, majd a lisszaboni szerződésbe a 7. cikk szerinti mechanizmust,¹⁹² ami erőteljesen azt mutatja, hogy a bővítés sokkal erősebb szerepet játszott a beiktatásában, mint amennyire azt abban az időben nyíltan bevalólták. Ahogy Gráinne de Búrca érzékletesen megfogalmazta, a 7. cikknek az amszterdami szerződésbe való beiktatásával „az EU megerősítette saját érényességét és meglévő tagjainak érényességét, míg ezzel egyidejűleg figyelmeztető jelet küldött az új és jövőbeli jelentkező államoknak keletre.”¹⁹³

Ennyiben tehát ironikus volt, hogy az az állam, amelyben a 7. cikk szerinti körülmények felmerültek, régi demokrácia és tagállam volt, ráadásul korábban a 7. cikknek az intézményi rendszerbe való beillesztésének a legaktívabb szószólója. A 2000-es ausztriai epizód fontos továbblépést eredményezett a mechanizmusban azzal, hogy beleépítettek egy korai jelzésre szolgáló rendszert (7. cikk (1) bekezdés), ezzel végső soron leszállítva azt a korlátot, amelyet át kell lépni ahhoz, hogy a tagállamok négyötöde bármilyen 7. cikk szerinti cselekvést tegyen. Beemelésére az Unió közös értékei iránti elkötelezettség jelentős megerősítéseként tekintettek, és ennek a retorikának legalább egy részét a jelölt államoknak címezték az Unió keleti bővítésének előestéjén.

Az a szerep, amelyet a 7. cikk játszott a közép-európai államok befolyásolásában csatlakozásuk előtt, meglehetősen jelentéktelennek tekinthető: enélkül is létezett már egy átfogó politikai feltételrendszer – amelyet a „Koppenhágai kritériumokban” összegeztek,¹⁹⁴ és a jelölt államok csatlakozásra való felkészültségét monitorozó rendszerben részletesen

alkalmaztak –, amely kiterjedt az emberi jogok, a demokratikus intézmények és demokratikus magatartásmódok széles spektrumára, és amelynek érvényesítése világosan nyomon követhető a Bizottságnak a csatlakozni kívánó egyes államok előrehaladásáról készített rendszeres jelentéseiben.¹⁹⁵ Ez a kondicionalitási mintázat jórészt hatékonynak bizonyult, különösen, amikor a jelölt államokon belüli saját demokratikus és liberális erőkkkel együtt lépett fel.¹⁹⁶

Mindazonáltal, a 7. cikk létezik, és elvben bármilyen – akár új, akár régi – tagállammal szemben alkalmazható. A szerződéses rendszerbe való felvétele, ahogy fent megjegyeztem, jelentősen előmozdítja az Európai Unió szupranacionalizmusát, és ezáltal az Unió speciális alkotmányosságát.¹⁹⁷ Egy entitás alkotmányos természete nem teljes, ha közös értékeinek legalapvetőbb kijelentését nem kíséri valamilyen kikényszerítő mechanizmus. Ha a 7. cikknek az EUSz rendszerébe való felvételét jórészt a keleti bővítés kilátása ösztökélte, akkor ez ismét azt támasztja alá,¹⁹⁸ hogy az Európai Unió 2004-es és 2006-os bővítése a szupranacionális alkotmányosodás fontos állomásai voltak.

Fordította: D. Tóth Balázs és Salát Orsolya

JEGYZETEK

1. A szerző köszönetét fejezi ki Dr. Karine Caunes-nak kitűnő kutatómunkájáért. Jelen cikk korábbi változatát lásd: Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jörg Haider, *Columbia Journal of European Law*, 2010/3, 385–426.
2. Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's Invasion of Iran, *European Law Review*, 2006, 3, 26–27
3. Gráinne DE BÚRCA, Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union, *Fordham International Law Journal*, 2004, 679, 683.
4. A „Bölcsek Tanácsa” egy tagjának a bővítés például egyike volt azoknak az okoknak, amely miatt az Európai Unión belül szükség van „egy átfogó és hatékony belső emberi jogi politikára”. Lásd a Bölcsek Tanácsa jelentését: Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000, in *The E.U. and Human Rights*, Philip ALSTON ed., 1999, 921, 922.
5. Philip ALSTON – J.H.H. WEILER: An „Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy: *The E.U. and Human Rights*, Philip ALSTON ed., 1999, (4. vj.) 3, 16.

6. Vannak azonban kivételek. Bruno De Witte and Gabriel Toggenburg mutat rá arra, hogy „[a] felfüggesztő mechanizmusok [az EK-szerződés 7. cikkében] implicit módon a koppenhágai kritériumokhoz kötődtek, amennyiben az elfogadását az uniós csatlakozásra váró közép- és kelet európai országokban levő emberi jogi védelmi és demokrácia szinttel összefüggő politikai megfontolás indokolta.” Bruno DE WITTE – Gabriel N. TOGGENBURG, *Human Rights and Membership of the European Union*, in *The EU Charter of Fundamental Rights*, S. PEERS – A. WARD eds., 2004, 59. Lásd még DE BÚRCA (3. vj.) 696.
7. A Lisszaboni szerződés által bevezetett változtatások – egy kivételtől eltekintve – csak technikaiak és szerkesztési jellegűek. Például a „hozzájárulás” szót felváltotta a „konszenzus”, és a Szerződés szerkezeti változásainak megfelelően az egységes szerkezetbe foglalt szerződés 2. cikkére hivatkozik a szöveg, nem a 6. cikkre. Az egyetlen tartalmi változás az, hogy a Szerződés jelenleg nem teszi lehetővé, hogy független személyek készítsenek beszámolót az érintett tagállamról. Ez a lehetőséget már az elbukott „Alkotmányos szerződés”-ben (az Európa Alkotmányáról szóló Szerződésben) sem szerepelt, ahol a 7. cikkből a javasolt szerződés 1–59. cikkei lettek. A hatályon kívül helyezés okai nem világosak. Pieter van Nuffel szerint az „egyszerűsítés” indokolta a lépést. Lásd Pieter VAN NUFFEL: *Appartenance à l’Union.*, in *Genese et destinee de la Constitution europeenne*, Giuliano AMATO – Hervé BRIBOSIA – Bruno DE WITTE eds., 2007, 247, 278 n.116.
8. A Lisszaboni szerződésben az értékek listája a következő: „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.” Ugyanez a cikk kimondja, hogy „[e]zek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában”.
9. Presidency Conclusions, Corfu European Council, pt. 4 (June 24-25, 1994).
10. Uo.
11. COUNC. EUR., Reflection Group’s Report, pt. I (Dec. 1995).
12. Uo. pt. I, § I.
13. Uo. (kiemelés tőlem).
14. Uo. pt. II, § II, 35.
15. Uo. pt. II, § II, 33.
16. „A Csoport a [kormányközi] konferencia minden napirendje egyetlen feladatként való átfogó kezelésének a híve. Az Unió előtt álló kihívásokkal szembeni konzisztens eredmények elérésének legjobb módja, ha a konferencia általános, nem pedig szektorális elképzeléseket fogalmaz meg a lényegi kérdésekről.” Uo. pt. II, § I, 23.
17. Uo. pt. II, § I, 19. (kiemelés tőlem).
18. Ahogy de Schutter és Alston megjegyzi: „világos, hogy a (7. cikk szerinti) rendelkezést egyes újonnan demokratizált, bővítésre váró országokkal szembeni félelem diktálta egy olyan időszakban, amikor az Unió hatáskörei nőttek a bel- és igazságügyi együttműködés területén.” Olivier de SCHUTTER – Philip ALSTON, Introduction: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency, in *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of the Fundamental Rights Agency* Philip ALSTON – Olivier de SCHUTTER eds., 2005, 7. 1.
19. Lásd a 9. végjegyzetben szereplő vitacsoport-jelentést (Reflection Group’s Report, pt. II, § 2, 32.).
20. Uo. (kiemelés tőlem).
21. Uo. pt. II, § II, 33. (kiemelés tőlem).
22. Uo.
23. Presidency Conclusions, Madrid European Council, pt. A, Introduction (Dec. 15-16, 1995) (kiemelés tőlem).
24. Uo. pt. IV, 1.
25. Commission White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Summary of Positions of the Member States of the European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference (Jan. 1996), § II(5) (Spain), http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-toc_en.htm
26. Uo. § II(1) (Belgium).
27. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Translation of Letter from Permanent Representation of Austria to the European Union: Basic Positions of Austria for the Intergovernmental Conference, at 5, CONF 3857/96 (June 4, 1996).
28. Treaty on European Union, art. F, Dec. 24, 2002, 2002 O.J. (C 325) 5 (a továbbiakban: EU-Szerződés).
29. Uo. O. cikk. Az osztrák-olasz javaslat az O bis cikkel iktatta volna be a szanckciós mechanizmust.
30. Az osztrák-olasz O bis cikkre tett javaslat teljes egészében elolvasható: Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, Note de Couverture, *Droits Fondamentaux*, at 1, CONF 3940/96 (Oct. 3, 1996).
31. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Report from Presidency to European Council, *Progress Report on the Intergovernmental Conference*, 1, CONF 3860/1/96 (June 17, 1996)
32. Uo. 3.
33. Uo.
34. Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres, Approche Suggérée par la Présidence,

- Droits Fondamentaux*, 2, CONF 3945/96 (Oct. 8, 1996).
35. Uo. 3.
36. Parliament Resolution A3-0025/93 & A3-0025/93/ suppl., On Respect for Human Rights in the European Community, princ. 12 (1993).
37. Lásd: Parliament Resolution A4-0102/95, On the Functioning of the Treaty on European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference – Implementation and Development of the Union (1995).
38. Lásd: Parliament Resolution A4-0068/96, Embodying (i) Parliament’s Opinion on the Convening of the Intergovernmental Conference, and (ii) An Evaluation of the Work of the Reflection Group and a Definition of the Political Priorities of the European Parliament with a View to the Intergovernmental Conference, 2, 4 (1996); Eur. Parl., Comm. on Institutional Aff., Report on (i) Parliament’s Opinion on the Convening of the IGC (ii) Evaluation of the Work of the Reflection Group and Definition of the Political Priorities of the European Parliament with a View to the Intergovernmental Conference, PE 216.237/fin. A4-0068/96 (Mar. 5, 1996) (készítette Raymonde Dury és Hanja Maij-Weggen), www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0068+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y; Parliament Resolution B4-0833/96, On the Florence European Council and the Intergovernmental Conference, 1 (1996).
39. Ez utóbbit egyes tudósok egyetértéssel fogadták. Például, Bruno de Witte véleménye szerint, bölcs döntés volt kihagyni az Európai Unió Bíróságát, mivel „míg az Európai Unió Bírósága konkrét ügyekben és vitákban megtörtént alapjogsértések kezelésére megfelelő eszközökkel rendelkezik, addig nem kellene belevonni olyan erőteljesen politikai és szubjektív kérdésekbe, amelyeket a 7. cikk ír elő” – De Witte (6. vj.) 859.; 884. Egy ezzel ellentétes nézetre lásd: Manfred Nowak, Human Rights „Conditionality” in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU, in *The E.U. and Human Rights* (4. vj.) 687. 697.: „Álláspontom szerint sajnálatos, hogy egy ilyen fontos döntések [mint az arról való döntések, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti-e az emberi jogokat] felett nincs bírósági felülvizsgálat” (lábjegyzet kihagyva).
40. Ahogyan Gráinne de Búrca megjegyzi: „[A] 7. cikk EUSz-be való, Amszterdami Szerződéssel történő beiktatását [...] nyilvánvalóan egy olyan szükséges biztonsági klauzulaként fogták fel, amelyet sürgős cselekvésre lehet felhasználni olyan esetben, amikor valamely új demokrácia, a csatlakozást követően, már tagállamként összeomlik, vagy jelentős mértékben nem felel meg az EU által biztosított követelményrendszernek.” DE BÚRCA (3. vj.) 696.
41. EU Szerződés 7. cikk (kiemelés tőlem).
42. European Parliament, Commission on Constitutional Affairs: Report on the Constitutionalisation of the Treaties, 20002160(INI), final A5-0289/2000 (Oct. 12, 2000) (készítette: Olivier Duhamel).
43. Az események jó összefoglalására lásd: Matthew HAPOLD: Fourteen Against One: The EU Member States’ Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government, *International and Comparative Law Quarterly*, 2000, 953, 954. (akinek a beszámolójára alapítottam a fenti bekezdéseket). Lásd még: Heather BERIT Freeman, Austria: The 1999 Parliamentary Elections and the European Union Members’ Sanctions, *Boston College International and Comparative Law Review*, 2002, 109, 109–124.
44. Jörg Haidert Nouray IBRYAMOVA idézi: Migration from Central and Eastern Europe and Societal Security in the European Union, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 2002, 2, 9 n.31, <http://www6.miami.edu/EUCenter/ibryamova.pdf>
45. Miklós HARASZTI: Haiderism East of Austria: Reactions, Impact, and Parallels, *Constellations*, 2000, 305, 309.
46. Uo. 306.
47. Michael MERLINGEN – Cas MUDDÉ – Ulrich SEDELMEIER, The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies*, 2001, 59, 61.
48. Uo.
49. Erre lásd: Cécile LECONTE, The Fragility of the EU as a „Community of Values”: Lessons from the Haider Affair, *West European Politics*, 2005, 620, 638–39.
50. Friuli Venezia Giulia észak-olasz tartomány, valamint Dél-Németországban Bajorország és Baden-Württemberg hivatalos úton fejezték ki a szomszédai elleni szakciókkal való szembeszegülést. Uo 646.
51. MERLINGEN–MUDDÉ–SEDELMEIER (47. vj.) 60.
52. V.ö. HAPOLD (43. vj.) 957.
53. MERLINGEN–MUDDÉ–SEDELMEIER (47. vj.) 61.
54. Uo. 65.
55. Uo.
56. Uo. 63.
57. Uo. 65.
58. HARASZTI: 45. vj. 307.
59. DE WITTE–TOGGENBURG (6. vj.) 75.
60. Erről lásd: HAPOLD (43. vj.) 958–962.
61. V.ö. European Parliamentary Assembly Debates, (Feb. 2, 2000, Feb. 3, 2000).
62. European Parliamentary Assembly Debates, Remarks of French MEP Berthu, The Union for a Europe of Nations (UEN) (Feb. 3, 2000).

63. European Parliamentary Assembly Debates, Remarks of German MEP Ferber (PPE-DE) (Feb. 3, 2000).
64. European Parliamentary Assembly Debates, Remarks of French MEP Gollnisch, Technical Group of Independent Members (TDI) (Feb. 3, 2000).
65. LECONTE (49 vj.) 632.
66. Parliament Resolution B5-0101, 0102, 0103, 0106, 0107/2000, On the Result of the Legislative Elections in Austria and the Proposal to Form a Coalition Government Between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party), Feb. 2 (2000), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:309:0087:0088:EN:PDF>
67. Uo. 6.
68. Lásd HAPPOLD (43. vj.) 956.
69. European Parliamentary Assembly Debates (Feb. 2, 2000) (60. vj).
70. Uo.
71. Uo.
72. Lásd MERLINGEN–MUDDE–SEDELMEIER (46 vj.) 66.
73. Uo.
74. European Parliamentary Assembly Debates (Feb. 2, 2000) (61. vj).
75. Romano PRODI, President, European Commission, Speech before European Parliament: 2000-2005: Shaping the New Europe (Feb. 15, 2000).
76. LECONTE (49. vj.) 639.
77. Ian BLACK: EU Losing Race to End Austrian Sanctions, *The Guardian*, June 29, 2000.
78. Lásd DE WITTE–OGGENBURG (6 vj.) 74.
79. MERLINGEN–MUDDE–SEDELMEIER (47. vj.) 66.
80. Uo.
81. Sajtóközlemény [European Court of Human Rights, Press Release No. 491 (June 29, 2000).]
82. Austria Plays Referendum Card Against EU Partners, *The Guardian*, July 5, 2000.
83. Uo.
84. HAPPOLD (43. vj.) 958.
85. European Court of Human Rights: Report (Sept. 8, 2000) (Martti Ahtisaari, Jochen Frowein és Marcelino Oreja), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>
86. Uo. 29.
87. Uo. 40.
88. Uo. 51.
89. Uo. 64.
90. Uo. 65.
91. Uo. 69.
92. Uo. 70.
93. Uo. 73-75.
94. Uo. 76-83.
95. Uo. 75.
96. Uo. 92.
97. Uo. 88.
98. Uo. 91.
99. Uo. 88-91.
100. Uo. II(2)(d) pont.
101. Uo. 93.
102. Uo. 114.
103. Uo. 115.
104. Uo. 116.
105. Uo. 117.
106. Uo.
107. Uo.
108. Parliament Resolution A5-0086/2000, Containing the European Parliament's Proposals for the Intergovernmental Conference (Apr. 13, 2000).
109. Uo. 36.
110. Uo. (kiemelés a szerzőtől).
111. Belgian Draft Amendment to Article 7 of the TEU, CONFER 4739/00 (May 2, 2000).
112. Uo.
113. M. Gregor WOSCHNAGG. Representative of Austria: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Draft Amendments to Article 7 and 46 of the TEU, CONFER 4748/00, 4 (June 7, 2000), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04748.en00.pdf>
114. Uo.
115. Uo. 2.
116. Uo. 2-3.
117. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Report to the Feira European Council, Intergovernmental Conference on Institutional Reform, CONFER 4750/00, 49 (June 14, 2000), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04750.en00.pdf>
118. Uo. (kiemelés a szerzőtől).
119. Uo. 116.
120. Uo.
121. Vö. European Commission, Bulletin EU 10-2000, Intergovernmental Conference (Oct. 4, 2000) <http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/200010/somma00.htm>
122. Press Release, European Commission, Intergovernmental Conference: The Commission Proposes an Addition to Article 7 of the Treaty on Respect for Democratic Values (Oct. 4, 2000), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/1116&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
123. Press Release, Michel Barnier, European Comm'r in Charge of the Eur. Pol'y and Responsible, Ad Personam, of the Intergovernmental Conf., Proposals by the European Parliament for the Intergovernmental Conference (Apr. 11, 2000), http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-136_en.htm

124. European Commission, Bulletin EU 10-2000 (121. vj.).
125. Uo.
126. Uo.
127. Presidency, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Article 7 of the TEU, CONFER 4782/00 (Oct. 5, 2000), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/4782en.pdf
128. Presidency, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Article 7 of the TEU, CONFER 4785/00, at 1 (Oct. 18, 2000) [ez után mint „Note from Presidency”], <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04785.en00.pdf>
129. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Revised Summary--Intergovernmental Conference on Institutional Reform, CONFER 4810/00, 2 (Nov. 23, 2000), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04810.en00.pdf>
130. Korábban a francia elnökség a következő opciókat választa fel: „független személyek” – akiket az elnökség vagy a következő elnökség nevez ki –, különleges jelentéstevő – akit a Bíróság nevez ki – vagy a Bizottság által kinvezett különleges jelentéstevő. Note from Presidency (128. vj.).
131. Note from the Praesidium to the Convention, Title X: Union Membership, CONV 648/03, 8 (Apr. 2, 2003).
132. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based, COM (2003) 606 final (Oct. 15, 2003).
133. Uo. 4 (kiemelés a szerzőtől).
134. Uo. 3.
135. Uo.
136. Uo.
137. Uo. § 1.1.
138. Uo.
139. Uo.
140. Uo. § 1.4.1 (kiemelés a szerzőtől).
141. Uo.
142. Uo. § 1.4.2.
143. Parliament Resolution, On the Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based, at 2, 2004 O.J. (C 104) 408.
144. European Parliament Commission on Constitutional Affairs, Report on the Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and Promotion of the Values on Which the Union is Based, at 11 (April 1, 2004) (prepared by Johannes Voggenhuber) [ezután mint „Report on the Commission Communication on Article 7”].
145. Uo.
146. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union, (132. vj.) 8.
147. Lásd általában Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts: A Study Of Constitutional Courts In Postcommunist States Of Central Europe*, Dordrecht, Springer, 2005.
148. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union (132. vj.), 8.
149. Report on the Commission Communication on Article 7 (144. vj.) 11.
150. Uo. (kiemelés a szerzőtől).
151. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union (132. vj.) 8.
152. Uo. 8.
153. Uo. 9–10.
154. Lásd Olivier DE SCHUTTER – Philip ALSTON, Introduction: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency, in *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of The Fundamental Rights Agency*, Philip ALSTON – Oliver DE SCHUTTER eds., New York, Hart Publishing, 2005, 1. 6.
155. A Charta, a 7. cikk szerinti mechanizmus és a független szakértők hálózata viszonyára vonatkozó részletes elemzést ad Manfred NOWAK: The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, in *Monitoring Fundamental Rights in the EU: Contribution of The Fundamental Rights Agency*, Philip ALSTON – Oliver DE SCHUTTER eds., New York, Hart Publishing, 2005, 91, 96–98.
156. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union (132. vj.) 9.
157. Report on the Commission Communication on Article 7 (144. vj.) 12.
158. Uo. 10.
159. Az Ügynökség szerkezetében rejlő eme gyengeség kritikájára lásd NOWAK (155. vj.) 101.
160. Commission Communication on the Fundamental Rights Agency – Public Consultation Document, 5, COM (2004) 693 final (Oct. 25, 2004).
161. Az „ortodox értelmezés” jó összefoglalására lásd DE BÚRCA (3. vj.) 684–86.
162. A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásáról szóló 2/2/94. sz. vélemény EBHT 1996, I-01759.

163. Az Európai Unió Alapvető Jogokról szóló Chartája, 51. cikk (1), Dec. 12, 2007, 2007 O.J. (C 303) 1.
164. Commission Communication on the Fundamental Rights Agency – Public Consultation Document (159. vj.) 5. (kiemelés a szerzőtől).
165. Az Európai Parlament állásfoglalása az alapvető jogok előmozdításáról és védelméről: a nemzeti és európai intézmények, köztük az Alapjogi Ügynökség szerepe (2005/2007(INI)), P6_TA(2005)0208, 2006 O.J. (C 117) 243. (kiemelés a szerzőtől).
166. Report on the Commission Communication on Article 7 (143.vj.) 14.
167. Uo.
168. Parliament Resolution, On the Commission Communication on Article 7 of the Treaty on European Union (143.vj.) § 11(a).
169. Uo.
170. Az Európai Parlament állásfoglalása az alapvető jogok előmozdításáról és védelméről P6_TA (2005) 0208 (143. vj.), 26.
171. Uo. 39.
172. Uo. 40. (kiemelés a szerzőtől).
173. Uo. 47.
174. Commission Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Fundamental Rights, 2, COM (2005) 280 final (June 30, 2005), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0280en01.pdf
175. Uo. 5.
176. Uo.
177. Commission Staff Working Paper: Annex to the Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Fundamental Rights and to the Proposal for a Council Decision Empowering the European Union Agency in Areas Referred to in Title VI of the Treaty on European Union, 13, SEC (2005) 849 (June 30, 2005), http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2005/sec_2005_0849_en.pdf (kiemelés a szerzőtől).
178. Uo. 9. n.11.
179. Commission Proposal for a Council Regulation Establishing a European Agency for Fundamental Rights, (174. vj.), 6.
180. Council of the European Union Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, Outcome of Proceedings of the Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, at 2, Doc. No. 10610 (June 9, 2006), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10610.en06.pdf>
181. Council of the European Union Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, Outcome of Proceedings of the Ad Hoc Working Party on Fundamental Rights and Citizenship, at 14 n.1, Doc. No. 10755 (June 29, 2006) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10755.en06.pdf>
182. Annak a megközelítésnek a veszélyeiről, amely a FRA feladatkörét korlátozottként állítja be, és az EU jog vagy annak tagállami implementációja körére szűkíti, lásd Andrew WILLIAMS: The Indifferent Gesture: Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's Invasion of Iraq, *European Law Review*, 2006, 26–27.
183. „Alkalmazása katasztrofális lenne. Még a lehetséges alkalmazása is olyan csapásszerű események sorát indítaná el, amely az Unió összetartó szövetének szétbomlásához vezetne.” Uo. 27.
184. Lásd DE BÚRCA (3. vj.) 682.
185. Egy 1991 július 9-én elfogadott emberi jogi állásfoglalásban a Parlament „[ú]gy véli, hogy a Közösségnek nem csak más országokban, hanem különösen a saját tagállamaiban biztosítania kell az emberi jogok tiszteletben tartását.” Parliament Resolution on Human Rights, 1991 O.J. (C 240), 45.
186. Parliament Resolution A5-0223/2001, On the Situation as Regards Fundamental Rights in the European Union (2001), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0401+0+DOC+XML+V0//EN>
187. Lásd E.U. Network of Independent Experts in Fundamental Rights, Position Paper on the Human Rights Agency, 21-22, CFR-CDF.Agency.16.12.04.doc (Dec. 16, 2004).
188. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union, (132. vj.) 3.
189. Uo. 5.
190. Armin VON BOGDANDY: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, *Common Market Law Review*, 2000, 1307, 1318 (kiemelés tőlem).
191. Ennek a megközelítésnek a bemutatását és kritikáját lásd Peter LEUPRECHT: Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement? *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1998, 313, 313–336.
192. Ahogy VAN NUFFEL megjegyezte (7. vj.) 280.
193. DE BÚRCA (2. vj.) 696.
194. 1993 júniusában Koppenhágában az Európai Tanács döntést hozott a közép-kelet-európai jelölt államok által teljesítendő egyes politikai kritériumokról, nevezetesen, hogy el kell érniük „a demokráciát biztosító intézmények stabilitását, a jogállamiságot, az emberi jogok és a kisebbségek tiszteletét és védelmét”.
195. A jelentések kitűnő elemzését adja James HUGHES – Gwendolyn Sasse – Claire GORDON: *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to*

Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality, Palgrave Macmillan, 2004, 91–117.

196. Lásd Wojciech SADURSKI: Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe, *European Law Review*, 2004, 371.
197. Amint de Witte és Toggenburg megjegyezte, „A bővítés előestéjén [az amszterdami szankciós mechanizmus] az EU „alkotmányos” szabályai jövőbeni betartását kísérli meg biztosítani.” DE WITTE – TOGGENBURG (6. vj.) 73.
198. Másutt amellet érveltem, hogy a „kettősmérce-probléma” – azaz, hogy a jelölt államokra jóval magasabb mércét alkalmaznak, mint a meglévő tagokra emberi jogi szempontból – indította be az Európai Unión belüli emberi jogi alkotmányosodással kap-

csolatos munkát. Ez többek között az Alapvető Jogok Chartájának elfogadásában tükröződik. Lásd Wojciech SADURSKI: The Role of the EU Charter of Rights in the Process of Enlargement, in *Law and Governance in an Enlarged European Union*, George A. BERMANN – Katharina PISTOR eds., Hart Publishing, 2004, 61. Arról, hogy a bővítés hogyan rezonált az alkotmányossággal, nevezetesen, hogy azok az eszmék, amelyek a bővítést lehetővé tették, éppen azok, amelyek az Unió alkotmányos identitásának kulcsát képezik, Neil Walker közöl átfogó érvelést: Neil WALKER: Central Europe's Second Constitutional Transition: The EU Accession Phase, in *Rethinking the Rule of Law After Communism*, Adam CZARNOŃA – Martin KRYGIER – Wojciech SADURSKI eds., CEU Press, 2005, 341, 356.