

FEKETE BALÁZS

tudományos munkatárs (MTA TK JTI)

ALTERNATÍV KOMMENTÁR AZ EUSZ 7. CIKKÉHEZ*

1. BEVEZETÉS

Jogi és politikai jelentőségével összehasonlítva viszonylag szerény terjedelmű az Európai Unióról szóló szerződés (a későbbiekben EUSZ) 7. cikkének irodalma. A nemzetközi irodalomban általában leíró jelleggel ismertetik a kézikönyvek,¹ az Unió közjogi problémáit áttekintő szakcikkek pedig saját problematikájuk szempontjából térnek ki rá.² A hazai szerzők eddig szintén kevesebb figyelmet fordítottak rá, az alapító szerződéseket részletesen elemző kommentár is viszonylag röviden foglalkozik vele és nem lép ki a leíró jogszabályismertetés kereteiből.³

E cikk, véleményem szerint – annak ellenére, hogy a gyakorlatban még sosem alkalmazták – nagyobb figyelmet érdemel, mivel fontos lenyomata az Európai Unió jelenkori alkotmányfejlődésének és az azt körülölelő dilemmáknak. Az EUSZ 7. cikk tudományos igényű vizsgálatát e cikk egyedi jellemzői miatt csak a jogtudomány több területe – alkotmányelmélet, nemzetközi jog és európai jog – és a nemzetközi kapcsolatok (*international relations, IR*) összekapcsolásával lehet elvégezni, azonban e tudásterületek együttes felhasználása nem magától értetődő. A tanulmány célja, hogy a fenti diszciplínák segítségével a deskriptív szemléleten túlmutatóan elemezze az EUSZ 7. cikkét, és így felszínre hozzon olyan összefüggéseket és problémákat, amelyek a szigorúan vett jogdogmatikai elemzésnél láthatatlanok maradtak volna.

A tanulmány gondolatmenetét a vízben egy kavics bedobása után látható, egyre bővülő koncentrikus körök rendszere szemlélteti a legjobban. A kavicsból (az EUSZ 7. cikk) legtávolabbi körtől – a tagok jogainak korlátozása vagy azok kizárása nemzetközi szervezetekből – fokozatosan halad a körök középpontja – az EUSZ 7. cikk ismertetése – felé, majd kritikai megállapításokkal és azon alapuló értékeléssel zárul. E megközelítés remélhetőleg segíthet a tanulmány alaptézisének – az EUSZ 7. cikke alapjaiban politikai eszköz, és ezért a jogdogmatikainál szélesebb körű jogi és politikai megközelítés segítségével vizsgálható érdemben – könnyebb elfogadásában is.

2. A NEMZETKÖZI JOG ÉS NEMZETKÖZI POLITIKA HATÁRAIN: A TAGOK SZANKCIONÁLÁSA A NEMZETKÖZI SZERVEZETEKBEN

2.1. AZ ENGEDETLEN TAGÁLLAM JOGAINAK FELFÜGGESZTÉSE ÉS ESETLEGES KIZÁRÁSA

A nemzetközi szervezetek működésének egyik lényegi problémája, hogy miként lehet rászorítani a tagállamokat a szervezet szabályainak betartására, vagy nehezebb helyzetekben akár együttműködésre is kényszeríteni őket. Az intézményi kooperáció alapvető motivációi nyilvánvalóan politikai jellegűek⁴ – leginkább az érdekérvényesítés és intézményi alkuk körébe tartoznak –, azonban a nemzetközi szervezetek egy része jogi eszközökkel is igyekszik azt körülbástyázni, ez ugyanis bizonyíthatóan javíthatja az együttműködés hatékonyságát.⁵ Témánk szempontjából a nemzetközi szervezetek jogának e dimenziója lényeges, mivel a nemzetközi szervezetek szabályozása e téren több ponton is megelőlegezi az EU megoldásait. Másrészt e cikkek alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai az EUSZ 7. cikkének megértéséhez is hozzájárulhatnak.

A nemzetközi jog két fő megoldást ismer a nemzetközi szervezet alapvető szabályait és így alapértékeit sértő tagállam helyzetének rendezésére és a szervezet működőképességének helyreállítására. A nemzetközi szerződések jogának általános szabályai szerint a nemzetközi szervezet tagállamai felléphetnek a jogsértő tagállammal szemben az államközi szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 60. cikke alapján. E cikkel összhangban az alapokmány tartalmi sérelme esetén a részes államok részben vagy egészben felfüggeszthetik a szerződés működését a jogsértő tagállammal szemben.⁶ Tartalmi szerződésszegés alatt a szerződés tárgyának vagy céljának megvalósításához lényeges rendelkezés megsértését értjük.⁷ E szakasz természetesen az állami magatartások széles körét fedheti le, azokat nem lehet egyszerű és mindenkorra számba venni. Fontos felismerni a rendelkezés logikáját, amelynek alapja, hogy csak a szerződés céljához vagy tárgyához lényeges rendelkezés sérelme vonhat maga után ilyen súlyos

* A tanulmány az MTA TK keretei között működő HPOPs kutatócsoportban készült. Különösen hálás vagyok Chronowski Nóra, Czina Veronika, Hoffman Tamás, Horváthy Balázs, Varju Márton és Várnay Ernő észrevételeiért és javaslataiért. Angol változatban elhangzott az UACES 2015-ös éves, bilbaói konferenciáján.

következményt; azaz nem bármely szerződéses paragrafus, hanem csak azoknak a megsértése vehető figyelembe, amelyek a szerződés – jelen esetben az alapokmány – lényeges elemei körébe tartoznak. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a bevett intézményi megoldások hasonló logikát követnek; a különféle, tagokkal szembeni szankciók lehetőségét általában alapvető fontosságú szakaszok sérelmével kapcsolják össze. A nemzetközi szervezetek alapelveinek, -értékeinek és -érdekeinek sérelme vezethet tehát a problémás tagállam szankcionálásához vagy kizárásához; azaz a különféle jogi megoldások eredete ugyanaz: a szervezet alapértékein alapuló szervezeti identitás védelme.

Ha valamely nemzetközi szervezet alapokmánya tartalmaz rendelkezéseket a szervezet érdekeit sértő tagállamokkal szembeni eljárásról – ez a ritkább eset –,⁸ akkor a nemzetközi jog két nagy mintázatba rendeződik. Az első csoportba tartozó megoldások a nemzetközi szervezet keretei között próbálnak hatni a valamilyen okból „deviáns” tagállamra. E változatos formában megjelenő szabályok a szervezet intézményeiben gyakorolt, gyakran döntéshozatali jogosítványok felfüggesztésére és korlátozására vonatkoznak. E szabályok az érintett tagállamot a szervezeten belüli érdekérvényesítést korlátozó szankciókkal – pl. a szavazati jogok korlátozása – próbálják rávenni a többi tagállam és a szervezet érdekeinek megfelelő cselekvésre. Ezek a megoldások mindig meghatározott helyzethez kötődnek és visszavonhatóak, ha a tagállam megteszi a megfelelő lépéseket, továbbá nincs hatásuk a tagállami szervezetbeli kötelezettségeire.⁹ Erre a megoldásra ad lehetőséget az ENSZ alapokmány 5. cikke, illetve az Európa Tanács alapokmányának 8. cikke.

A másik megoldás a tagállam kizárása.¹⁰ A kizárás – amelynek hagyományai a Nemzetek Szövetségének működésére nyúlnak vissza¹¹ – a tagsági jogok felfüggesztésével összehasonlítva olyan egyszeri aktus, amely véglegesen megszünteti az érintett tagállam tagságát és ezzel a kötelezettségeit is.¹² A kizárás intézménye mögött az az alapvető felismerés áll, hogy ha valaki viselkedésével veszélyezteti az adott közösség létét, akkor, bármennyire is drasztikus ez, a legjobb megoldás annak eltávolítása.¹³ Ilyen értelemben a kizárás tehát a tagállammal szembeni drasztikus szankció, másrészt azonban a szervezet önvédelmének legvégső – *ultima ratio* jellegű – eszköze is.¹⁴ A kizárás nagyon ritkán alkalmazott megoldás, 1987 előtt összesen négyszer történt meg, hogy nemzetközi szervezetek ehhez az eszközhöz nyúltak.¹⁵

Izgalmas jogi kérdés, hogy vajon azok a nemzetközi szervezetek, amelyek alapokmánya nem rendelkezik a kizárásról, kizárhatják-e mégis tagjaikat az alapvető rendelkezések sérelme miatt. Szigorúan jogdogmatikai alapon nem lehet amellet érvelni, hogy a vonatkozó rendelkezés hiányában bármely szervezetnek általában joga lenne kizárni egy tagállamot. Egyes különleges esetekben azonban már találhatunk megfelelő érveket az előbbiek alátámasztására (önvédelem, tartalmi szerződésszegés és *clausula rebus sic stantibus*).¹⁶ Feltételezhetően nagyon súlyos, a szervezet működését és ezzel létét fenyegető esetekben megfelelően lehetne

érvelni a kizárás jogának *implied powers* természetével.¹⁷

A nemzetközi jogi szabályok fenti absztrakcióját követően jelezni kell, hogy ezek megismerésével még nem igazán közelítettük meg a tagállamok szankcionálására vonatkozó szabályozásának valóságát. E szabályok természetesen nem önmagukban, hanem a nemzetközi szervezetek és tagállamaik politikai és anyagi érdekeivel sűrűn átszőtt valóságában léteznek. A politikai-gazdasági realitás gyakran tovább formálhatja, akár a gyakorlatban módosítva, a fenti szabályok működését. Témánk szempontjából két fontos tapasztalatot kínál a nemzetközi politika 1945-öt követő időszaka.

Az első tanulság, hogy a jogi szempontból teljesen egyértelmű, fekete-fehér alapon működő kizárás intézményének alkalmazását korlátozzák a nemzetközi politika sokszínű és számos árnyalatot felmutató valóságára visszavezethető pragmatikus politikai belátások. Egy tagállamot – különösen, ha érzékeny vagy kiemelkedő fontosságú területet szabályozó egyezményről beszélünk – politikai értelemben sokkal kívánatosabb, még a jogsértések ellenére is, megtartani az intézményes keretben, mint kizárni abból. Ugyanis amíg az állam tagja a nemzetközi szervezetnek, addig még van lehetőség a szervezeten keresztül befolyásolni a cselekményeit, amint azonban kikerül a szervezet „hatóköréből”, a szervezet és a többi tagállam kontrollja megszűnik, ez pedig kiszámíthatatlan helyzetekhez, és így a nemzetközi politikai viszonyok instabilitásának növekedéséhez vezethet.¹⁸ A nemzetközi politika pragmatizmusa tehát a gyakorlatban jelentősen korlátozza a klauzulák érvényesítését még a jogilag egyértelmű esetekben is.

A nemzetközi szervezetek továbbá abból a szempontból is hajlamosak a pragmatizmusra, hogyha már mindenképpen erre a lépésre szánják el magukat, akkor a szervezet nemzetközi elfogadottságának és hírnevének megőrzése érdekében mindent megtesznek, hogy az érintett tagállam inkább önmagától lépjen ki. Ezt a megoldást nevezi a szakirodalom „erőltetett kilépésnek” (*forced withdrawal*),¹⁹ amelyre számos példát találhatunk az elmúlt időszakból.²⁰ Ezek az „önkéntes” kilépések – amelyek jogi értelemben nem számítanak kizárásnak, mivel jogalapjuk nem az erre vonatkozó alapokmányi szakasz – árnyalhatják a kizárások 1945 utáni alacsony számát.

Az EUSZ 7. cikkének vizsgálata szempontjából az előbbi – első pillantásra talán a témától távol álló – kérdések több fontos pontra is rámutattak. (i) A nemzetközi szervezetek jogában találhatunk a szervezet szabályait sértő tagállamok jogainak korlátozására törekvő és az esetleges kizárást lehetővé tévő szakaszokat, amelyek eredője a Bécsi Egyezmény tartalmi szerződésszegést rendező 60. cikke. Az EUSZ 7. cikke tehát nem előzmények nélküli jogintézmény, hanem – szorosabb vagy távolibb – kapcsolatban áll a nemzetközi jogban már alkalmazott bevett megoldásokkal. (ii) E klauzulák esetleges hatályosulása a szervezet célkitűzéseit, értékeit körülíró alapokmányi szakaszokkal kapcsolódik össze, és lényegében a szervezet identitásának sérelme esetén teszi lehetővé a fellépést. (iii) A szavazati

jogok korlátozását vagy tagállam kizárását lehetővé tevő cikkeik működéséről pusztán a szabályozás szövegszerű ismerete alapján nem kaphatunk pontos és teljes képet, mivel a nemzetközi politika realitásai jelentősen alakítják azok gyakorlati alkalmazását; az egyértelműnek látszó, fekete-fehér jogi helyzeteket – például az alapokmány alapvető rendelkezéseinek nyílt sérelme –, pragmatikus, érdekalapú érvek gyakran felülírják és megakadályozzák a jogi szabályok alkalmazását.

2.2. MINTÁK: AZ ENSZ ALAPOKMÁNY 5. ÉS 6. CIKKE, AZ EURÓPA TANÁCS ALAPOKMÁNYÁNAK 8. CIKKE

Az EUSZ 7. cikkének eredeti változatát – annak ellenére, hogy erre a legtöbb vonatkozó uniós dokumentum nem utal nyíltan²¹ – nyilvánvalóan befolyásolták az ENSZ és az Európa Tanács megoldásai, a strukturális hasonlóság egyértelmű. E két szervezet szabályozása alkotja azt a legtágabb értelmezési környezetet – talán nem teljes eretnesség e ponton irodalomelméleti hasonlatot felhasználni: az architextust, azaz a műfaji keretet²² –, amelyekből az Amszterdami Szerződést megkötő tagállamok kezdeti, majd a későbbi módosításokat is meghatározó inspirációkat meríthették.

Az ENSZ alapokmánya 1945-ös elfogadását követően lehetővé tette a szervezet alapelveit sértő tagállam tagsági jogainak időleges felfüggesztését, illetve végső esetben annak kizárását. Mivel az ENSZ Biztonsági Tanácsának az alapokmány VII. fejezete alapján széles körben – gazdasági szankcióktól a fegyveres erő alkalmazásáig – van lehetősége a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető vagy sértő tagállam szankcionálására, e rendelkezések alkalmazása csak rendkívüli esetekben kerülhet szóba.²³ Az alapokmány 5. cikke kimondja, hogy a Biztonsági Tanács javaslata alapján egy korábban már más módon szankcionált tagállam – „amely ellen a Biztonsági Tanács megelőző vagy kényszerítő intézkedéseket fogantatosított”²⁴ – „tagsági jogainak és kiváltásainak” gyakorlását a Közgyűlés ideiglenesen felfüggesztheti.²⁵ Ha ez nem vezet eredményre, akkor az alapokmány 6. cikke biztosítja, hogy a 2. cikkbe foglalt alapelvek²⁶ „következetes” megsértése esetén a Közgyűlés a Biztonsági Tanács javaslatára kizárja a jogsértésben érintett tagállamot. Fontos észrevenni, hogy e szabályozás alapján nem lehet a világpolitika szempontjából döntő szereplőkkel – az öt, a Biztonsági Tanácsban vétőjoggal rendelkező tagállammal – szemben fellépni, mivel a Biztonsági Tanács egyedi szavazási szabályai alapján azok bármikor megvívhatják a tagsági jogok felfüggesztésére vagy a kizárásra irányuló kezdeményezését.²⁷ Azaz az 5. és a 6. cikk – amelyeknek alkalmazásáról a végső döntést a Közgyűlés jelen lévő tagjainak kétharmada hozza – *de facto* a Biztonsági Tanácsban állandó tagsággal nem rendelkező államokkal szemben érvényesíthető szankciós mechanizmus.

Az ENSZ megoldása megteremtette azt a típusmegoldást, amely a későbbiekben meghatározta mind az Európa Tanács, mind az Európai Unió tagsági problémák kezelésére kidolgozott mechanizmusainak kereteit. Ez

a minta három ténybeli és jogi mozzanat összekapcsolásán alapul: (i) a tagsági jogok felfüggesztése és a kizárás kifejezett jogi lehetőségének kodifikációja; (ii) a szankcionált állami magatartások korlátozása a jelentős jogsértésekre, a „következetes” jelző célja nyilvánvalóan az, hogy a szankcionálni kívánt magatartások közül kizárja a csekély súlyú és vitatható jelentőségű jogsértéseket;²⁸ (iii) a szervezet működése szempontjából legjelentősebb szervek együttműködésén alapuló összetett, az érdekegyeztetést széleskörűen lehetővé tevő döntéshozatali megoldás. E folyamat célja a döntés erős legitimitációja, illetve a tárgyalások lehetőségének utolsó pillanatig tartó „nyitvatartása”.

Az előbbi alapokmányi szakaszok alkalmazásának nincs komolyabb gyakorlata. Sem az 5. cikket, sem a 6. cikket nem alkalmazták még soha, egyetlen tagállamot sem korlátoztak vagy zártak ki ezen az alapon. A 6. cikk alkalmazására történetek kísérletek Izrael (1955) és Dél-Afrika (1961, 1969 és 1974) esetében, azonban ezek a javaslatok vagy el sem jutottak a döntés fázisába, vagy a biztonsági tanácsi szavazáson buktak el.²⁹ 1992-ben a Közgyűlés megállapította, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság nem jogutódja a megszűnt Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságnak,³⁰ és e ponton szintén felmerült az 5. és a 6. cikk, azonban mivel ezek kifejezetten nem szerepeltek a közgyűlési határozat szövegében, ezért érdemben nem kaphattak szerepet.³¹ Összegezve, részben azért, mert a Biztonsági Tanács a VII. fejezet alapján széles körű szankcionálási lehetőségekkel rendelkezik, részben pedig a nemzetközi politikai pragmatizmus miatt e cikkeket a gyakorlatban nem alkalmazták, és nem is valószínű, hogy fogják. Mindezek ellenére létezésük fontos, mivel értékes tapasztalatot kínálnak arról, hogy a politikai pragmatizmus milyen mértékben képes világpolitikai fontosságú kérdésekben egy összetett döntéshozatalon alapuló szankciós mechanizmus alkalmazását torzítani vagy megfojtani.³²

Az Európa Tanács 1949-ben elfogadott alapokmánya is tartalmaz ún. kizárási klauzulát. Ez a 8. cikk, amely a szakirodalom egybehangzó álláspontja szerint az alapokmányi kötelezettségek teljesítésének, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bírósága által meghozott ítéletek kikényszerítésének végső garanciája.³³ E szakasz működését az alapokmány 3. és 20. cikkével együtt kell vizsgálni, ugyanis a 3. cikk fogalmazza meg az Európa Tanács alapelveit, míg a 20. cikk határozza meg a döntés eljárási követelményeit.

Az előbbi három cikk alapján az Európa Tanács a következőképpen léphet fel egy alapvető sérelmeket okozó tagállammal szemben. A fellépés jogi feltétele, hogy valamelyik tagállam súlyosan megsértse az Európa Tanács alapokmányának 3. cikkében rögzített alapelveket (jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok biztosítása, őszinte és hatékony együttműködés³⁴). Vitára adhat okot, hogy vajon milyen jogsértés számít súlyosnak, de a tapasztalatok hiánya miatt – eddig egyszer merült fel komolyan a szakasz alkalmazása – és összhangban az ENSZ Alapokmány értelmezésével, annyit állapíthatunk meg, hogy a „súlyos” jelző feltehetőleg nagyobb jelentőségű politikai természetű ál-

lami lépésekre vonatkozhat. Az ENSZ alapokmány 6. cikkével összehasonlítva az Európa Tanács szankció-rendszere kifinomultabb, mivel ha a fenti feltétel teljesül, akkor három eltérő súlyú lépésre van lehetőség: az Európa Tanács (i) felfüggesztheti a tagállam képviselői jogait, azaz korlátozhatja részvételét a döntéshozásban; (ii) felkérheti a tagállamot, hogy önként lépjen ki a szervezetből, vagy ha erre nem hajlandó, (iii) akkor ki is zárhatja.³⁵ E döntéseket a külügyminiszterekből álló ún. Miniszteri Bizottság a jelen lévő tagok egyhangú szavazatával hozhatja meg, amennyiben legalább a tagok fele megjelenik az ülésen.³⁶ Látható, hogy e megoldást is az alapelvek sérelme esetén lehet alkalmazni, és a fokozatosság logikájára épül, valószínűleg azért, hogy ezzel is fenntartsa a vita tárgyalásos, a szervezet keretei között történő rendezésének lehetőségét.

A fenti megoldást napjainkig egyetlen esetben kívánták kifejezetten alkalmazni, azonban még ebben az esetben is megakadályozta érvényesülését a nemzetközi politika realitása. Görögországban 1967 áprilisában ezredesekből álló csoport államcsínyt követett el, és tettüket a fenyegető kommunista hatalomátvétel megakadályozásával igazolták. A hatalom megszerzését követően tekintélyelvű rendszer kiépítésébe kezdtek, amely többek között egyes szabadságjogok felfüggesztésével és a demokratikus politikai intézmények megszüntetésével járt. Ez az átalakulás nyilvánvaló ellentétben állt az Európa Tanács alapelveivel, és a Miniszteri Bizottság kezdeményezte is Görögország kizárását a szervezetből. Még a szavazást megelőzően azonban a rezsim külügyminisztere levélben jelezte az illetékeseknek, hogy Görögország ki kíván lépni a szervezetből, és így a kizárást elrendelő szavazásra már nem került sor.³⁷ Görögországot 1974-ben, a katonai rezsim bukását követően újra felvették a szervezetbe. Az Európa Tanács történetében nem került sor a göröghöz hasonló újabb válsághelyzetre, a 8. cikk esetleges, szankciószerű alkalmazása a Parlamenti Közgyűlés határozataiban és ajánlásaiban Oroszország és Ukrajna esetében merült fel.³⁸ E javaslatokat azonban nem hajtották végre.

Az ENSZ és az Európa Tanács kizárással kapcsolatos szabályainak áttekintése után megismerhettük azt a keretmechanizmust – (i) a jogi lehetőség megteremtése, (ii) az alapelvek, -értékek komoly sérelmének feltétele, (iii) széles körű tárgyalásokat és legitimációt biztosító döntéshozatal –, amely az EUSZ 7. cikkének háttérében áll. Emellett azt is láthattuk, hogy ezeket csak rendkívül ritkán alkalmazzák, és szerepük nem a kifejezett jogi szankció, hanem az, hogy pusztán létükkel vagy alkalmazásuk lebegtetésével az érintett tagállamot rákényszerítsék kötelezettségei végrehajtására. Paradox módon tehát – noha jogi rendelkezésekről van szó – természetük alapjaiban politikai, mivel a szervezetben belüli viták megoldásánál a többi tagállam és a szervezet szabálykövetés mellett egyik erős érvének tekinthetők.

3. AZ EUSZ 7. CIKKE: TÖRTÉNET

Az EUSZ 7. cikkének előképe (EUSZ F.1 cikk) az Amszterdami Szerződés módosításaival került be az Európai Unióról szóló 1992-ben megkötött Maastrichti Szerző-

désbe. Noha az Amszterdami Szerződést nem soroljuk az európai integráció jövőjét befolyásoló, legjelentősebb szerződések közé, mivel eredménye leginkább a korábbi módosítások konszolidálása, illetve a szerződéses rendszer finomhangolása volt, e cikk beemelésével mégis jelentősen továbbfejlesztette az Európai Unió alkotmányos berendezkedését.³⁹

A tagállamok uniós alapelveket és -értékeket sértő magatartását valamilyen módon szankcionáló jogi mechanizmus kialakításának tervét az Amszterdami Szerződést megalapozó 1996-os kormányközi konferencia 1995-ben tevékenykedő előkészítő csoportjának (*Reflection Group*) munkájára lehet visszavezetni.⁴⁰ Itt merült fel először az a probléma hivatalos keretek között, hogy mivel az emberi jogok és a demokratikus értékek az Európai Unió általános alapelvei, ezért valamilyen módon szükséges lenne ezek védelmét biztosítani a tagállamokkal szemben is. Ennek érdekében – a javaslat szerint – olyan szerződéses szakaszt kell elfogadni, amely lehetővé teszi a jogsértést elkövető tagállam szankcionálását vagy tagságának felfüggesztését.⁴¹ E javaslatnál nyilvánvalóan nem lehetett eltekinteni a kilencvenes évek közepén már lehetségesnek tűnő közép- és kelet-európai bővítés tervétől sem. Az esetleges új tagállamok nyugat-európaiktól részben eltérő történelmi tapasztalatokkal és politikai hagyományokkal⁴² érkeznek majd az Unióba, és ezért indokoltnak tűnhetett egy olyan mechanizmus megteremtése, amely az Unió értékeinek a tagállamokkal szembeni védelmére hivatott. Az új klauzula értelme tehát részben az emberi jogok uniós szintű védelmének további erősítése, részben pedig az esetleges új, közép- és kelet-európai tagállamok „megszelídítése” volt az első elképzelések szerint.⁴³

Az előkészítő csoport jelentése azért is fontos az EUSZ 7. cikk születésének megismerésénél, mert ebben a későbbi F.1 szakasz kulcselemei már megjelentek. Az alapértékeket sértő tagállamokkal szembeni szankcióként a tagállami jogosultságok felfüggesztését javasolták, a szankcionált tagállami magatartást pedig „az emberi jogok és a demokratikus alapelvek komoly és megismételt megsértéseként” írták le.⁴⁴ Összhangban a korábban említett nemzetközi jogi mintákkal a kizárás⁴⁵ mint végső szankció lehetősége is felmerült az előkészítés során, azonban az előkészítő csoport többsége azt elvetette. Leginkább azért, mert a tagsági jogok felfüggesztése önmagában kellő hatást gyakorolhat a jogsértő tagállamra, illetve a kizárás lehetősége veszélyeztetheti a „visszafordíthatatlan” uniós tagság koncepcióját.⁴⁶ Noha selyempapírba csomagolva, de vélelmezhető, hogy a kizárás lehetőségének „kizárásánál” a korábban már jelzett nemzetközi politikai pragmatizmus működött európai szinten, miszerint jobb egy államot az adott nemzetközi szervezet keretei között tartani, mint abból eltávolítani. Érdemes azt is megjegyezni, hogy ha a tagsági jogok felfüggesztése a döntéshozatal során gyakorolt szavazati jogosultságok felfüggesztését jelenti, akkor az funkcionális szempontból ideiglenes kizárást jelent az Unió működéséből.⁴⁷ A kifejezett jogi szabályozás hiánya ellenére a nemzetközi jogban ismert kizárás intézménye a színtalpak mögött ide-

iglenes és kifinomultabb formában tehát még e tervezet szerint is az Unió rendelkezésére állt.

Az előkészítő csoport javaslatát általában támogatva az Amszterdami Szerződést megalapozó 1996-os kormányközi konferencia, és az alapértékeket sértő tagállamokat szankcionáló megoldás javaslata nem is tartozott a konferencián megvitatott legfontosabb kérdések közé.⁴⁸ Összesen négy tagállam fejtette ki álláspontját ebben a kérdésben (Spanyolország, Belgium, Ausztria és Olaszország), és ezek közül Ausztria és Olaszország véleménye tartalmazott érdemi megállapításokat, továbbá közös szövegtervezet is benyújtottak.⁴⁹ Az új szakasz hivatalos tervezetét végül az elnökség 1996 júniusában fogadta el. A javaslatot a tagállamok annyiban módosították, hogy szélesebb ellenőrzést gyakorolhassanak az új szankciós mechanizmus működése felett, emiatt kikerült az eredeti javaslatból az Európai Parlament önálló eljárásindítási jogosítványa, ehelyett be kellett érnie az egyszerű hozzájárulás lehetőségével.⁵⁰

Az Amszterdami Szerződéssel az Európai Unióról szóló szerződésben megjelenő új 7. cikk⁵¹ kétlépcsős – a jogsértő helyzet megállapítását és a szankciók kiszabását elkülönítő – eljárást hozott létre. A szankciós mechanizmus megindításának feltétele a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt alapelvek⁵² „súlyos és folyamatos” megsértése volt, és azt a tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság kezdeményezhette. Az Európai Parlament hozzájárulását követően a Tanácsnak egyhangúlag, az érintett tagállam szavazatát figyelmen kívül hagyva kellett megállapítania a jogsértést, majd minősített többséggel dönthetett az érintett tagállamot megillető jogok, különös tekintettel a tanácsi szavazati jogok felfüggesztéséről. A szerződés hangsúlyozta, hogy a felfüggesztésnek nincs hatása a tagállamot terhelő kötelezettségekre.⁵³ Ha az érintett tagállamban megváltozott az eljárás megindítására okot adó helyzet, akkor a Tanács minősített többséggel megváltoztathatta vagy visszavonhatta a korábban elrendelt szankciókat.⁵⁴ A tagállamokat védő eljárási garanciaként e cikk előírta, hogy az érintett tagállam kormányát fel kell hívni észrevételei közlésére, illetve a szankció valamiféle arányosságát biztosítandó előírták, hogy a tagsági jogok felfüggesztésénél mérlegelni kell „a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő esetleges következményeket” is.⁵⁵

Az 1998-ban bevezetett 7. cikkre nagy hatást gyakorolt az ún. „Haider-ügy”. Az 1999. októberi osztrák választásokat ugyan a szociáldemokraták (SPÖ) nyerték, de sem koalíciós, sem kisebbségi kormányt nem tudtak alakítani. Ezt követően 2000 januárjában az osztrák néppárt (ÖVP) a Jörg Haider vezette jobboldali-populista Osztrák Szabadságpárttal (FPÖ) kezdett koalíciós tárgyalásokba, és 2000. február elejére meg is alakult az új kormány. Az FPÖ hat minisztert delegált a kormányba, míg emblemikus vezetője Jörg Haider nem vállalt kormányzati szerepet. Az új, ÖVP–FPÖ kormány megalakulásával párhuzamosan az EU tizennégy tagállama, francia kezdeményezésre, „bilaterális” szankciók bevezetését jelentette be, alapvetően az FPÖ vezetőjének korábbi idegenellenes kijelentései miatt. Ezek az intézke-

dések a tizennégy tagállam és Ausztria kapcsolatainak technikai szintre történő korlátozását jelentették a gyakorlatban.⁵⁶ Eközben merült fel a kérdés, hogy vajon az új osztrák kormányzat mennyiben áll összhangban az Európai Unió alapértékeivel, és van-e egyáltalán lehetősége az Uniónak a fellépésre. A konfliktus végére az ún. „három bölcs” jelentése tett pontot, amely megállapította, hogy Ausztria jogrendje megfelel a kisebbségekkel, a menekültekkel és a bevándorlókkal kapcsolatos általános európai elvárásoknak, továbbá az FPÖ nem tekinthető nemzetiszocialista pártnak, noha számos vitatható, nyíltan kirekesztő megnyilvánulás fűződik hozzá. A jelentés végső soron a szankciók megszüntetését javasolta, ami meg is történt.⁵⁷

E vitákkal párhuzamosan 2000 tavaszán már az Európai Parlament is szorgalmazta a 7. cikk újragondolását, és az osztrák konfliktust lezáró jelentés is javaslatot tett annak továbbfejlesztésére. Az osztrákhhoz hasonló helyzet, amelyben még nem történt semmilyen jogsértés, hanem csak az esetleges jövőbeni veszély állt fenn, a szakértők véleménye szerint kezelhető lett volna ún. preventív és „utánkövető” (*monitoring*) mechanizmusok segítségével. Ezek lényege, hogy a vitatott kérdéseket a tagállamok kormányai és az Unió intézményei párbeszéd formájában rendezhetik, és így a vitás helyzetet akár meg is oldhatják. Intenzív párbeszéd indult erről a kérdéstről az intézmények és a tagállamok között,⁵⁸ és ennek eredményeképpen 2000. november végére elkészült egy új javaslat, amely a Nizzai Szerződés 7. cikkre vonatkozó változtatásainak alapjául szolgált.

A Nizzai Szerződésnek a 7. cikk szempontjából legfontosabb újdonsága az volt, hogy azt kiegészítette a korábban már említett ún. preventív mechanizmussal, amelynek fókuszában az „egyértelmű veszélyeztetés” tényállása állt. Azaz, ennek alapján nemcsak már bekövetkezett, megtörtént jogsértések esetén, hanem a veszély megjelenésekor is felléphet az Unió. Lényeges, hogy ezt a Tanács négyötödös többséggel teheti, azaz az egyhangúság – amely a tagállami érdekek egyik legfontosabb védelme – már nem követelmény ebben a szakaszban.⁵⁹ Ha a Tanács megállapítja a veszélyeztetés helyzetét, akkor ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállam számára, és felügyeli ezek végrehajtását.⁶⁰ Érdekes, hogy ez a szabályozás még arra kötelezte a Tanácsot, hogy független szakértőket kérjen fel jelentéskészítésre az érintett tagállambeli helyzetről, azonban a későbbiekben, már az Alkotmánytervezetben sem szerepelt ez a kötelezettség.

A Nizzai Szerződéssel nyerte el tehát véglegesnek tekinthető formáját az EUSZ 7. cikke, a Lisszaboni Szerződés egyetlen tartalmi változtatása a független szakértők szerepének megszüntetése volt. Mint látható, e cikk életre hívásában és fejlődésében több tényező is fontos szerepet játszott. Általános politikai szinten szerepet kapott az Unió emberi jogi elkötelezettségének erősítése, valamint a keleti bővítés kiszámíthatatlansága,⁶¹ míg a „Haider-ügy” a szankciós mechanizmus konkrét alkalmazhatatlanságával kapcsolatban kínált értékes tapasztalatokat. Általánosságban megállapítható, hogy az EUSZ 7. cikk korábbi formái politikai viták kereszt-

tüzében álltak, jogi érvek, amelyek esetlegesen a korábbi nemzetközi jogi tapasztalatokra mutattak volna vissza, e vitákban nem jelentek meg.

4. AZ EUSZ 7. CIKKE: JOGDOGMATIKAI ELEMZÉS

4.1. FUNKCIÓ ÉS RENDSZERTAN

A következőkben az EUSZ 7. cikke jelenlegi szabályait mutatom be részletesen, mivel úgy vélem, hogy e hosszú és bonyolult, továbbá a szerződés más elemeihez is kapcsolódó szakasz dogmatikai jellegű áttekintése és elemzése nélkülözhetetlen. Az EUSZ 7. cikkét három másik szerződéses szakasszal összeolvasva lehet értelmezni: az EUSZ 2. cikke határozza meg a védendő alapértékeket; az EUMSZ 354. cikke különleges szabályokat állapít meg a döntéshozatalra, kizárva az érintett tagállamot a döntéshozatalból, továbbá az EUMSZ 269. cikke, amely az Európai Bíróság felülvizsgálati jogkörét az EUSZ 7. cikke alkalmazásakor az eljárási szabályok tiszteletben tartásának ellenőrzésére korlátozza.

Bevezetőként meg kell említeni, hogy az EUSZ 7. cikke mint a tagállamokkal szembeni fellépés eszköze az Unió „jogi megfelelést” biztosító mechanizmusát működtető kötelezettségszegési eljárások kontextusába illeszkedik.⁶² A kötelezettségszegési eljárások funkciója – az uniós szabályok betartásának kikényszerítése – hasonló az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás célkitűzéséhez, azonban azt a jogi részletszabályok átültetésének garantálásán keresztül kívánja megvalósítani, nem pedig az „alapvető” értékek védelmével. Lényeges különbség, amely egyben rámutat az EUSZ 7. cikkének egyik alapproblémájára is, hogy a kötelezettségszegési eljárások adott esetben az Európai Bíróság előtti eljárással végződhetnek, amelynek eredményeképpen az Európai Bíróság jogilag kötelezheti a vitatott intézkedést hozó tagállamot az uniós jog rendelkezéseinek tiszteletben tartására. Ezzel összevetve válik nyilvánvalóvá az EUSZ 7. cikkének politikai jellege, mivel azt jogi helyett politikai döntés zárja le, és az Európai Bíróság szerepét kizárólag az eljárásjogi kérdések felügyeletére korlátozzák.

Az EUSZ 7. cikkének célja könnyen megfogalmazható: a nemzetközi jogi előképekkel összhangban lehetőséget ad az Európai Unió számára, hogy a politikai identitása alapját alkotó értékeket alkotmányos eszközökkel megvédje a tagállamokkal szemben. Vállaltan értékközösséget is alkotó, föderatív jellegű politikai közösséggel szemben az egyik alapvető elvárás, hogy identitását mind kifelé, a nemzetközi politika világában,⁶³ mind befelé, a tagállamok felé képes legyen megjeleníteni, képviselni és – adott esetben – védelmezni. E cikk történetének rövid áttekintése rámutatott, hogy a politikai identitás alkotmányos védelmének igénye egyáltalán nem légből kapott, a tagállamok már a keleti bővítés előkészítésekor érzékelték a volt szocialista országok eltérő politikai kultúráiban és tradícióiban rejlő lehetséges feszültségeket, a 2000 első felében lezajlott „Haider-ügy” pedig a gyakorlatban is bemutatta, hogy milyen dilemmákkal kell szembenézni olyan tagállami

kormányal szembeni fellépésnél, amelynek politikája megkérdőjelezheti az Unió alapértékeit.

A szakasz rendszertani elemzése során első lépésként meg kell vizsgálni a korábbi Alkotmánytervezet megoldását, ez ugyanis bemutatja azt az ideális szabályozási elképzelést, amelyből végül – a „nagypolitika” jegyében – engedni kényszerültek a Lisszaboni Szerződés megszövegezői. Az Alkotmánytervezet önálló címbe rendezte az uniós tagságra vonatkozó szabályokat,⁶⁴ és ennek egyik eleme volt a szankciós mechanizmus.⁶⁵ Emellett e részben kaptak helyet a csatlakozásra⁶⁶ és az Unióból történő önkéntes kilépésre vonatkozó szabályok is.⁶⁷ A 9. cím tehát komplett szabályozást kínált az uniós tagság kérdéseiről, láthatóvá téve annak teljes dinamikáját a belépéstől az esetleges kilépésig, és e folyamatban kapott helyet és szerepet a szankciók lehetősége. E cím azt mutatta, hogy az uniós tagság dinamikus folyamat, amelynek velejárója lehet az Unió és tagállamok közötti konfliktus, továbbá az uniós tagság akár rendezett formában véget is érhet. Ha ilyen szempontból tekintünk a szabályozásra, akkor ez emlékeztethet minket a nemzetközi szervezetek gyakorlatára, amely szerint a szervezetek egy része a súlyosan jogsértő tagállamot nem a kizárás, hanem nyomás alá helyezés, és az ún. erőltetett – bár jogi értelemben önkéntes – kilépés segítségével távolítja el. Az Alkotmánytervezet szabályozása tehát az uniós tagságra vonatkozó szabályok közé helyezte a szankciós mechanizmust, és ezzel olyan átfogóbb szabályozási környezetbe illesztette be, amely megmutatta valódi funkcióját: az Unió identitásának alkotmányos védelmét, akár a tagság feladásának kikényszerítése árán is.

Az Alkotmánytervezettel összehasonlítva az EUSZ 7. cikke eltérő rendszertani összefüggések közé kerül, mivel az ún. Közös Rendelkezések részben⁶⁸ szerepel más, az Unió működésének alapkérdéseit rendező szakaszokkal együtt. Az Alkotmánytervezetben a közvetlen kontextusát adó uniós tagsággal kapcsolatos cikkek a Záró Rendelkezések között találhatóak.⁶⁹ E megoldás a korábbi tervezet fényében inkoherens, és azzal, hogy a tagfelvételre és a kilépésre vonatkozó szabályokat a szerződés legvégén „bújtatták el”, az EUSZ 7. cikke elveszítette valódi értelmezési keretét, mivel megtartotta ugyan szankció jellegét, de az már nem az uniós tagsággal összekapcsolódva jelenik meg, hanem önmagában, és ez mindenképpen gyengíti helyzetét. A különleges eljárási szabályok hasonló kezelése – az EUMSZ 269. és 354. cikkében, szintén a Záró Rendelkezések között – pedig csak feleslegesen bonyolítja a szabályozást.

4.2. AZ ELJÁRÁS SZABÁLYAI

Jelenlegi formájában a 7. cikk több lépésből álló – lényegében preventív és szankciós eljárási szakaszt egyesítő – eljárást vázol, amelynek legfontosabb jellemzője a kifinomultsággal összhangolt óvatosság. Az eljárás a következő lépésekben foglalható össze:

(i) Ha egy tagállamban olyan politikai helyzet alakul ki, hogy felmerülhet az Unió alapértékeinek veszélyeztetése, akkor elsőként – preventív jelleggel – a Tanács léphet fel. Ehhez a tagállamok egyharmadának, az Eu-

rópai Parlamentnek vagy az Európai Bizottságnak a kezdeményezésére van szükség. Első lépésként a Tanács – a Miniszterek Tanácsának Általános Ügyek Formációja, amelyben a külügyminiszterek vesznek részt – négyötödös többséggel – azaz nem egyhangúlag – és az Európai Parlament egyetértésével megállapíthatja, hogy az érintett tagállamban fennáll az Unió értékei súlyos sérelmének „egyértelmű veszélye”.⁷⁰ Még nem sérülnek tehát ezek az értékek, de a tagállam politikájából megalapozottan lehet arra következtetni, hogy ha a helyzet változatlan maradna, akkor hosszabb távon már sérülhetnének. A védendő alapértékeket⁷¹ a szerződés 2. cikke definiálja: az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása (különös tekintettel a kisebbségek jogaira). Továbbá az EUSZ 2. cikke utal még a pluralizmusra, a megkülönböztetés tilalmára, a toleranciára, az igazságosságra, a szolidaritásra, a férfiak és a nők közötti egyenlőségre mint általános társadalmi értékekre.⁷²

(ii) Fontos eljárási garancia, hogy az érintett tagállamot meg kell hallgatni az „egyértelmű veszélyeztetés” megállapítása előtt, ez ugyanis biztosíthatja a tárgyalásos rendezés lehetőségét.⁷³ Ha a Tanács ennek ellenére megállapítja az alapértékek „egyértelmű veszélyeztetését”, akkor ajánlásokat fogalmazhat meg arról, hogyan kellene a felmerült problémákat megoldani. Ezt követően a Tanács folyamatosan ellenőrzi, hogy azok a problémák, amelyek e „veszélyhelyzetet” eredményezték, fennállnak-e, vagyis az érintett tagállam követi-e az ajánlásokban megfogalmazottakat, és esetlegesen történt-e pozitív elmozdulás a tagállam politikájában.⁷⁴ Ha a helyzet a Tanács által javasoltakkal összhangban változik, akkor a 7. cikk alkalmazása befejeződik.

(iii) Ha a tagállam az ajánlások ellenére sem változtat vitatott, az Unió alapértékeit „egyértelműen veszélyeztető” politikáján, akkor második lépésként – a szankciós eljárás keretében – az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács jogosult fellépni.⁷⁵ A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján az Európai Tanács – amennyiben ezzel az Európai Parlament egyetért – egyhangúlag, amely szavazáson az érintett tagállam nem vesz részt,⁷⁶ kimondhatja, hogy a tagállam „súlyosan és tartósan megsérti”⁷⁷ az Unió alapértékeit. E második lépcsőben tehát már a jogsértő helyzet megállapítása történik, és ez megalapozza az érintett tagállammal szembeni szankciók bevezetését. Természetesen ebben az eljárásban is lehetőséget kell adni a tagállamnak álláspontja bemutatására, amely egyben végső lehetőséget biztosít a konfliktus tárgyalásos úton történő, elmarasztalás és szankciók kiszabása nélküli rendezésére.⁷⁸

(iv) Ha a „súlyos és tartós” jogsértés megállapítása megtörténik, akkor ezt követően a Tanács minősített többséggel dönthet a szankciók bevezetéséről, amely akár a szavazati jogok felfüggesztését is jelentheti.⁷⁹ A szerződés ugyan nem említi kifejezetten a szankció arányosságának követelményét – amely alapvető jogelv az európai jogrendszerekben –, de mégis előírja, hogy figyelembe kell venni annak „a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges követ-

kezményeit”, azaz arányosításra és mérlegelésre a különféle tagállami jogosultságok felfüggesztésénél a Tanácsnak van lehetősége.⁸⁰ Összhangban a nemzetközi jogban bevett gyakorlattal, a szöveg jelzi, hogy a felfüggesztés nem érinti a tagállam uniós kötelezettségeit.⁸¹

(v) Ha az immár szankciók alá vont tagállam azok hatására változtat politikáján és így megváltoznak az eljárás alapjául szolgáló, az uniós értékeket veszélyeztető körülmények, akkor a Tanács minősített többséggel visszavonhatja a szankciókat, ezzel „jutalmazva” a tagállam immár értékkövető magatartását.

A teljes eljárásra érvényes az EUMSZ 269. cikkének rendelkezése, amely szerint az érintett tagállam az Európai Bírósághoz fordulhat, ha úgy látja, hogy annak során valamilyen jogi aktust úgy hoztak meg, hogy az EUSZ 7. cikkében foglalt eljárási követelményeket megsértették. Erre egy hónapja van a tagállamnak, a bíróságnak pedig szintén egy hónapon belül kell döntenie.⁸² Az Európai Bíróság tehát csak eljárási kontrollt gyakorol az EUSZ 7. cikkének alkalmazásával születő jogi aktusok felett, tartalmi megállapításokat nem tehet.

A kizárás szankcióként nem szerepel a szakaszban – noha, mint láttuk, voltak erre irányuló kezdeményezések korábban –, elméletileg azonban nem lehet kizárni azt a lehetőséget, hogy az a tagállam, amely a szankciók ellenére sem kíván változtatni politikáján, önmagától éljen az EUMSZ 50. cikkében felkínált önkéntes kilépés lehetőségével. A nemzetközi tapasztalatok fényében továbbá az sem elképzelhetetlen, hogy a súlyosan és tartósan alapértékeket sértő, már szankció alá vont tagállamnak az uniós intézmények sugallják az önkéntes kilépés lehetőségét. Ha az önkéntes kilépés esetlegesen megtörténik, akkor sem feltétlenül végleges az Unió és a tagállam szakítása, mivel az EUMSZ 50. cikke kifejezetten nyitva hagyja a „visszalépés” lehetőségét⁸³ – mindez pedig emlékeztethet minket az Európa Tanács és Görögország „viharos” kapcsolatára az 1967-es államcsínyt követően, amikor Görögország 1967-ben „önként” kilépett, majd 1974-ben újra felvételt nyert a szervezetbe.

5. AZ EUSZ 7. CIKKE: KRITIKAI MEGJEGYZÉSEK

Nincs könnyű helyzetben az a kutató, aki az előbbi eljárást nemcsak bemutatni, hanem értékelni is szeretné. Gyakorlati tapasztalatok nem állnak rendelkezésre, és az is feltűnő, hogy az illetékes szervek mennyire kerülnek az erre történő hivatkozást.⁸⁴ E probléma miatt a következőkben pusztán feltételezéseket fogalmazok meg a 7. cikk szerinti eljárás egyes dimenzióiról különféle jogászai és társadalomtudományi szempontok felhasználásával.

5.1. TÚLZOTTAN SZOFISZTIKÁLT, HOSSZADALMAS ÉS NEM HATÉKONY ELJÁRÁS

A politikai gondolkodás általános megállapítása, hogy egy eljárás akkor lehet valóban hatékony, ha nincs túlbonyolítva, egyszerű lépésekből áll és világos szempontokat, mércéket kínál. Ha az eljárás túlzottan összetett, hosszadalmas és több önálló intézmény együttmű-

ködése is szükséges hozzá, akkor ez magában rejtheti a hatékonyságot csapdáját, egyszerűen az eltérő intézményi érdekek hatékonyságot lerontó interferenciája miatt.⁸⁵

Az EUSZ 7. cikke eljárásáról – különösen Nizza óta, amikor kiegészült az ún. preventív fázissal – sem azt nem lehet állítani, hogy egyszerű lenne, sem azt, hogy gyors. Négy uniós intézmény – Európai Tanács, Tanács, Európai Parlament és Európai Bizottság – vesz benne részt és még esetlegesen, eljárásjogi kérdésekben, az Európai Bírósághoz is fordulhat az érintett tagállam. Mivel ezek az intézmények eltérő érdekeket jelenítenek meg – az Európai Tanács és a Tanács leginkább a tagállamok érdekeit, az Európai Parlament az „európaiak” érdekeit, míg az Európai Bizottság az Unió önértékét –, nem nehéz elképzelni, hogy egyes tagállami helyzetek megítélése akár intézményenként is jelentősen eltérhet.⁸⁶ A Tanács külügyminiszterei például sokkal „árnyaltabban” viszonyulhatnak egy-egy problémához, tudva, hogy a saját államuk is lehet a következő „célpont”, mint a demokrácia- és értékkérdésekre sokkal érzékenyebb és fogékonyabb Európai Parlament. Azaz egyáltalán nem biztos, hogy adott tagállami helyzetet minden, az eljárásban valamilyen módon részt vevő intézmény ugyanúgy ítél meg a jövőben, ezek az érdekeltek pedig jelentősen leronthatják az eljárás hatékonyságát.

Másrészt, az eljárás számos mozzanattól épül fel, amelyek közül leglényegesebb a „veszélyeztetési” és a „súlyosan értéksértő” helyzet önálló lépcsőként történő megkülönböztetése. További elemek: az Európai Parlament egyetértésének kikérése, az érintett tagállam „védekezési” lehetősége, a „veszélyeztetési” helyzetben az ajánlások megfogalmazásának és azok ellenőrzésének lehetővé tétele, a súlyos sérelem megállapításának és a szankciók kiszabásának eljárásjogi elválasztása, illetve az Európai Bíróság esetleges eljárási kontrollja. Látható, hogy egyáltalán nem rövid és gyors folyamatról van szó, persze az eljárás magas szintű cizelláltságát a tárgy politikai jelentősége önmagában megfelelően indokolhatja. Azonban az nyilvánvaló, hogy a „veszélyeztetési” helyzet megállapítására induló eljárás kezdeményezésétől az esetleges szankciók kiszabásáig hosszú hónapok telhetnek el, egyszerűen csak az egyes eljárási lépések politikai jelentősége miatt. Nem tűnik túlzó becslésnek, beleértve az esetleges bírósági formális felülvizsgálatot, hogy a kezdeményezéstől a tagállamot érintő szankciók megállapításáig akár fél év vagy még hosszabb időszak is eltelhet.

További fontos kérdés, hogy vajon a „veszélyeztetési” és a „súlyosan értéksértő” helyzet megállapítására irányuló eljárási lépcsők szükségszerűen összekapcsolódnak-e. Vajon lehetséges-e rögtön a második szakasszal, a súlyos sérelem megállapítására irányuló eljárással kezdeni a tagállam helyzetének megítélését? A szöveg elemzéséből erre a kérdésre nem kapunk választ, azonban a kérdéses szakasz történeti – a „veszélyeztetési” megállapításáról szóló első bekezdés a Nizzai Szerződéssel kiegészítésként került a szövegbe – és logikai értelmezése – a szerződés szövege egy szakaszba, egymást követő bekezdésekben helyezi el a két eljárást –

arra utal, hogy ezek az eljárások nem választhatóak el egymástól. Megalapozottan lehet tehát amellett érvelni, hogy az első bekezdésbe tartozó („veszélyeztetési”) eljárás megelőzi a szankciók kiszabására lehetőséget adó második bekezdés alapján indulót. Tehát véleményem szerint nincs lehetőség az eljárást „gyorsított” módon lefolytatni, rögtön a „súlyosan értéksértő” helyzet kimondására irányuló eljárással fellépni a tagállammal szemben. Ez ismét csak nem segíti a 7. cikk hatékony alkalmazását.

5.2. MIT IS VESZÉLYEZTETNEK VAGY SÉRTENEK A TAGÁLLAMOK PONTOSAN?

A 7. cikk szerinti eljárás célja az EU alapértékeinek védelme. Amennyire jól hangozhat ebben a formában a mondat egy politikai beszédben, annyira problémás mind eljárásjogi, mind értékszociológiai szempontból.

Az első fontos kérdés, hogy milyen módon lehet bizonyítani, hogy az EU alapértékeit veszélyezteti a tagállam, vagy éppen súlyosan megsérti. Noha egy publicisztikában ez könnyen egyértelművé tehető, jogászai szempontból nagyon kényes problémával állunk szemben.⁸⁷ Nagy kérdés, hogy vajon tagállami szakpolitikai intézkedések megítéléséhez, értékeléséhez honnan lehet olyan információt szerezni, amely azok alapértékeket veszélyeztető vagy sértő természetét jogilag elfogadható módon képes bizonyítani. Különösen problémás lehet ez azért, mert a tagállami helyzet megítélésében még mindig az adott tagállam a legilletékesebb, egyszerűen azért, mert ő rendelkezik a legtöbb és a legpontosabb információval. Sőt, ezekre az információkra a külső szemlélő a legtöbb esetben kifejezetten rá van szorulva.

Az egyes uniós intézmények, különösen a Bizottság, természetesen foglalkozhatnak helyzetértékeléssel, de az kérdéses, hogy azok valóban kellő mélységűek és pontosságúak lesznek-e. Az előbbi az Európai Parlamentre is igaz, de ennél az intézménynél még a szükségyszerű politikai torzítást is figyelembe kell venni, amely az egyes pártcsaládok közötti politikai vetélkedés természetes következménye.⁸⁸ Más regionális nemzetközi szervezeteket vagy specializált NGO-kat is igénybe lehet venni, de az, hogy ezek információi, jelentései felhasználhatóak-e és ha igen, milyen mértékben, további, nem könnyen megválaszolható kérdések.⁸⁹ Összegezve, a 7. cikk alá vonható helyzet értékelhető, a jogállamiság követelményeinek megfelelő bizonyítása meglehetősen összetett és bonyolult feladat, amely nem tudható le egyszerű politikai deklarációkkal.

Az előbbinél elvontabb, de létező probléma, hogy a 2. cikk alapértékeinek pontos jelentése egyáltalán nem tisztázott – sem elméletben, sem az intézményes gyakorlatban.⁹⁰ A szabadságnak és a demokráciának például legalább annyi elfogadható értelmezése lehet, ahány nagyobb politikai filozófiai irányzat létezett az elmúlt két és fél évszázadban.⁹¹ Csak gondoljunk arra, hogy a szabadság teljesen mást jelent a klasszikus liberalizmus szemszögéből⁹² – az egyén szabadsága –, mint, mondjuk, a szocializmus nézőpontjából⁹³ – a társadalmi elnyomás felszámolása. Ugyanígy beszélhetünk a de-

mokrácia intézményi vagy populista értelmezéséről.⁹⁴ Ezt a sort a többi érték vonatkozásában is folytathatnánk, talán az emberi méltóság lehet az egyetlen kivétel, amely valóban a modern európai közgondolkodás sarokköve. Az értékek tehát nagyon nehezen „jogiasíthatóak”, ez pedig szükségszerűen politikai és hitviták irányába terelheti a róluk való gondolkodást,⁹⁵ és így gyakorlatilag konszenzuális értelemben megalapozhatatlanná válik az azok megsértéséről szóló esetleges uniós döntés.

Ezek alapján úgy gondolom, hogy csak teljesen egyértelmű helyzetekben – teljesen hipotetikusán: a rabszolgaság bevezetése, az egyenlő választójog flagráns sérelme, vagy konkrét csoportszintű jogfosztások esetében – lehetséges a 7. cikket meggyőzően alkalmazni, ezek előfordulása pedig igencsak valószínűtlennek tűnik, leginkább azért, mert Európa államai tanulnak a 20. század történelméből.

6. KONKLÚZIÓ

Lakonikusan megfogalmazva, az EUSZ 7. cikk legfontosabb erénye egyben legjelentősebb problémája is: a léte. Komoly eredmény, hogy az uniós szerződési architektúra immár rendelkezik olyan szakasszal, amely lehetővé teszi az Unió alapértékeit sértő tagállammal szembeni szupranacionális fellépést. Azonban amint megjelenik e cikk gyakorlati alkalmazásának igénye, azonnal nyilvánvalóvá válik a szabályozás számos problémája is. Akár azt is mondhatnánk, hogy a megfogalmazás viszonylag egyértelmű textuális kérdésein túl kizárólag problémákkal kerülünk szembe; amint a gyakorlat fénye vetül az EUSZ 7. cikkére, azonnal szétfoszlanak a korábban elméletben biztosnak látszó keretei, és számos irányból rámutathatunk gyengeségeire (túlkomplikáltság, körülményesség, túlzott teret ad az eltérő tagállami és intézményi érdekeknek, a védett tárgy rendkívül bizonytalan, a jogsértés jogállami követelményeknek megfelelő bizonyítása problémás). Az EUSZ 7. cikke ilyen értelemben bizonyosan nem nevezhető sikertörténetnek, amint ezt a legutóbbi évek Magyarországgal kapcsolatos történései is jól illusztrálták: noha egyes uniós intézmények⁹⁶ és nemzetközi szervezetek⁹⁷ szerint olyan jogsértések történtek, amelyek akár alapot adhattak volna a preventív fázis meg-

indítására,⁹⁸ azt mégsem kezdeményezték soha hivatalosan.

A fenti problémák oka minden bizonnyal az, hogy az EUSZ 7. cikke – ahogy ezt a nemzetközi jogi megoldásoknál már láttuk – jogászai formája ellenére is alapjában politikai eszköz. A jogászai elemzés annyit mondhat el róla, hogy az szervesen illeszkedik a nemzetközi szervezetek jogában bevett, a szervezetek identitását a tagállamokkal szemben védő típusmegoldások által kialakított szabályozási hagyományba, azonban a szabályozás rendszertani értelemben jelenleg következtelen, mivel „szétszór” az alapszerződésekben olyan szakaszokat – maga az eljárás, a döntéshozatalra és annak bírósági felülvizgálatára vonatkozó szabályok, és a kontextust alkotó tagsági szabályok –, amelyeknek egy szerkezeti egységben lenne a helyük.

E megállapításokon túl a kritika már kilép a jogtudomány hagyományos fogalmi keretei közül, és olyan területek felé vezet el, mint a politikaelmélet, politikai filozófia vagy értékszociológia.⁹⁹ E területek mind azt sugallják, hogy az EUSZ 7. cikke valójában politikai eszköz a jogi keretek ellenére is, amely a tagállamok valamint az Unió és tagállamok egymás közötti csatározásai során kerülhet elő egyfajta erős érvként – bunkósbotként – a politikai engedelmesség biztosítása érdekében. Az uniós értékek védelmére és a jogi megfelelés garantálására azonban sokkal alkalmasabbnak tűnnek a politikai dimenzióval nem rendelkező mechanizmusok, mint például a kötelezettségsegzési eljárás,¹⁰⁰ az igazságügyi eredménytábla,¹⁰¹ vagy a jogállamiság védelmére irányuló, egyelőre még formálódó új bizottsági mechanizmus,¹⁰² ezeket ugyanis nem korlátozza a különféle intézményi és politikai érdekek vetélkedése, illetve tárgyak kellően pontosan meghatározott.

Összegezve, az EUSZ 7. cikke precíz jogi megformáltsága ellenére az európai nagypolitika része, és talán nem is lenne baj, ha egy elkövetkezendő szerződésmódosítás alkalmával visszatérne oda. Ha cinikus lennék, de természetesen kutatóként nem lehetek az, akkor azt állítanám, hogy az EUSZ 7. cikke a szerződések szövegében szép emlékművet állít annak az eleve lehetetlennek tűnő kísérletnek, hogy nagypolitikai célokat jogi eszközökkel valósítsanak meg – úgy is mondhatnánk, hogy államférfiak munkáját bürokraták végezték el.¹⁰³

Jegyzetek

- 1 Pl. Koen *Lenaerts* – Pieter Van *Nuffel*: *European Union Law*. Sweet and Maxwell, London 2011. 100–101. o.; Alina *Kaczorowska*: *European Union Law*. Routledge, London–New York 2011. 67–68. o.; Ian *Fairhurst*: *Law of the European Union*. Pearson, Essex 2010. 47. o.
- 2 Pl. az emberi jogok érvényesítése vonatkozásában Gráinne de *Búrca*: *The Evolution of EU Human Rights Law*. In: *The Evolution of EU Law*. 2nd ed. (szerk. Paul Craig – Gráinne de Búrca). Oxford University Press, Oxford 2011. 465–497. o.; a jogállamiság uniós szintű védelmének szemszögéből Armin von *Bogdandy* – Michael *Ioannidis*: *Systemic Deficiency in the Rule of*

Law: What It Is, What Has Been Done, What Can be Done? *Common Market Law Review* 2014. 1. sz. 59–96. kül. 65–67. o.; az Európai Unióból történő kizárás különféle lehetőségeinek vizsgálatánál Boyko *Blagoev*: *Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality*. *Tilburg Law Review* 2011. 191–237. o.

- 3 *Osztovits* András: 7. cikk. In: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata I.* (szerk. *Osztovits* András). Complex, Budapest 2011. 78–82. o.
- 4 A szakirodalom szerint a nemzetközi szervezeti tagság ténye bizonyíthatóan elősegíti az álla-

mok közötti konfliktusok megoldását, és ez tekinthető a különféle tagságok egyik fontos politikai motivációjának. L. Sara *McLaughlin Mitchell* – Paul R. *Hensen*: *International Institutions and Compliance with Agreements*. *American Journal of Political Science* 2007. 4. sz. 726. o.

- 5 Az empirikus elemzés arra is rámutat, hogy a jogi eszközök léte – kötelező egyezmények, bíráskodás – tovább javítják a nemzetközi szervezetek keretei között történő vitarendezés hatékonyságát. L. *McLaughlin Mitchell* – *Hensen*: i. m. 730–735. o.
- 6 Art. 60.2. (a) (ii).

- 7 Art. 60.3. (b). A Nemzetközi Jogi Bizottság kommentárja szerint e körbe azoknak a rendelkezéseknek a sérelme tartozik, melyek közvetlenül érintik a szerződés központi céljait, melyek lényegesek a szerződés hatékony végrehajtásához. L. Sir Ian Sinclair: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. Manchester University Press, Manchester 1984. 188–190. o.
- 8 Pl. Arab Államok Ligája alapokmány 18. cikk; Kelet- és Dél-afrikai Közös Piac alapokmány 171. cikk; IMF megállapodás XXVI. cikk (2). További példákhoz I. Christian Tams: Article 6. In: *The Charter of the United Nations. A Commentary* (Bruno Simma et al.). Oxford University Press, Oxford 2012. 374–386. o. 62. lj.
- 9 Henry G. Schermers – Niels M. Blokker: *International Institutional Law. Unity within Diversity*. Martinus Nijthoff, Leiden 2003. 106. o.
- 10 A költségvetési hozzájárulást nem teljesítő tagállam szankcionálására vonatkozó szakaszokat nem tárgyalom, mivel azok logikája és célja eltér a tagsági jogok felfüggesztése és a kizárás általános szabályaitól: rendkívül egyszerű, nem politikai jellegű helyzet jogi minősítését adják. Pl. ENSZ Alapokmány 19. cikk, Az Afrikai Unió alapokmánya 23(1) cikk.
- 11 Nemzetek Szövetsége alapokmány 16. cikk (4) bek., amely lehetővé tette az alapokmányt sértő tagállam kizárását egyhangú szavazással. 1939-ben e szakasz alapján zárták ki a Szovjetuniót Finnország megtámadása miatt.
- 12 Schermers–Blokker: i. m. 106. o.
- 13 Pollock és Maitland megfogalmazásában: „Aki megsérti a jogot, a közösséggel háborúzik, a közösség pedig vele. Az emberek joga és kötelezettsége, hogy üldözzék, hogy feldúlják a földjét, hogy felgyűjtsák a házát, és hogy vadállatként vadászának rá és megöljék [...]”. Idézi Louis B. Sohn: *Expulsion or Forced Withdrawal from an International Organization*. *Harvard Law Review* 1964. 1424. o.
- 14 Schermers–Blokker: i. m. 106–108. o.
- 15 Csehszlovákiát 1954-ben az IMF-ből és a Világbankból zárták ki, míg Dél-Afrikát a hatvanas években az UPU-ból (Universal Postal Union) és az ITU-ból (International Telecommunication Union) zárták ki az apartheid rendszer működtetésére hivatkozással. Schermers–Blokker: i. m. 105. o.
- 16 Schermers–Blokker: i. m. 114–115. o.
- 17 Jan Klabbbers: *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2002. 123–124. o.
- 18 Vö. Tams: Article 6... 376. o.; Klabbbers: i. m. 121–122. o. E megközelítés eredete a nemzetközi kapcsolatok elemzésének realista iskolájára vezethető vissza. Reprezentáns munkaként I. Hans. J. Morgenthau – Kenneth W. Thompson: *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf, New York 1985. kül. 185–240. o.
- 19 Vö. Schermers–Blokker: i. m. 110–111. o. A probléma áttekintéséhez a kizárás gyakorlati alternatíváinak bemutatásával Sohn: i. m. 1381–1425. kül. 1420–1425. o.
- 20 Pl. Spanyolország 1947-ben kilépett az ICAO-ból (International Civil Aviation Organization), miután olyan alapokmány-módosítást fogadtak el, ami lehetővé tette volna kizárását; Dél-Afrika 1963-ban a sikertelen kizárást követően kilépett a FAO-ból; 1964-ben a döntéshozatali részvételt korlátozó szankciók után az ILO-ból.
- 21 Egyetlen kivételt találtam, a Bizottság egyik később elemzett közleményét. Vö. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and the promotion of the values on which the Union is based. COM (2003) 606 final. Brussels 15.10.2003. 6.
- 22 Gérard Genette: *Transztextualitás. Helikon* 1996. 1–2. sz. 84–85. o.
- 23 Vö. Christian Tams: Article 5. In: *The Charter of the United Nations. A Commentary* (Bruno Simma et al.). Oxford University Press, Oxford 2012. 363. o.
- 24 E kifejezés értelmezéséhez kimerítő részletességgel I. Konstantinos D. Magliveras: *Exclusion from Participation in International Organizations*. Kluwer, The Hague 1997. 106–122. o.
- 25 A részletes elemzéshez I. Tams: Article 5... 375–386. o.
- 26 Összefoglalva: szuverén egyenlőség; a kötelezettségek jóhiszemű teljesítése; a viták békés rendezése; az agresszió tilalma; együttműködés; a belügyekbe való beavatkozás tilalma.
- 27 Az ENSZ BT döntéshozatalának átfogó elemzését I. Sulyok Gábor: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa: összetétel, szavazás, reform*. Complex, Budapest 2009.
- 28 Vö. Tams: Article 6... 378. o.
- 29 Tams: Article 6... 382–383. o.
- 30 GA Res. 47/1.
- 31 Tams: Article 6... 383–384. o., ill. részletesen I. Vladislav Jovanovic: *The Status of the Federal Republic of Yugoslavia in the United Nations*. *Fordham International Law Journal* 1998. 5. sz. 1719–1736. o.
- 32 Érdemes azt is megjegyezni, hogy a 6. cikk alkalmazásának létezik történelmi előképe. 1939-ben a Nemzetek Szövetségének Tanácsa egyhangú szavazással – 7 támogató szavazat, négy tartózkodás és három távolmaradás mellett – kizárta a Szovjetuniót Finnország lerohanása miatt. Ez pedig azt jelzi, hogy egy ilyen klauzula alkalmazása nem zárható ki teljesen, kialakulhat olyan súlyos nemzetközi politikai helyzet, amely alapot adhat alkalmazásukra. Részletesen I. Magliveras: i. m. 22–26. o.
- 33 Vö. Elisabeth Lambert-Abdelgawad: *The Execution of Judgments of the European Courts of Human Rights*. Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008. 44–45. o.
- 34 ET alapokmány 3. cikk.
- 35 ET alapokmány 8. cikk.
- 36 ET alapokmány 20. cikk.
- 37 Heinrich Klebes: *Membership in International Organizations and National Constitutional Law: a Case Study of the Law and Practice of the Council of Europe*. *Saint Louis – Warsaw Transatlantic Law Journal* 1999. 77–78. o. 28. lj.
- 38 Pl. Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1179 (1999) 15.2.; Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1456 (2000) 24.2.
- 39 Az Amszterdami Szerződésről összefoglalóan I. Philippe Manin: *The Treaty of Amsterdam*. *Columbia Journal of European Law* 1998. 1. sz. 1–26. o.
- 40 Meg kell említeni, hogy az európai integráció alkotmányos kereteinek megalapozása céljából 1952-ben tevékenykedő *Comité d'études pour la Constitution européenne* első határozatában javaslatot tettek egy olyan mechanizmus létrehozatalára, amely lehetővé teszi, hogy a „Közösség Kormányára” beavatkozzon a helyzet normalizálásáig, ha egy tagállamban „súlyosan megsértik az alkotmányos rendet, a demokratikus intézményeket vagy az emberek alapvető szabadságait”. A szöveg franciául elérhető: http://www.cvce.eu/obj/resolutions_du_comite_d_etudes_pour_la_constitution_europeenne_bruelles_novembre_1952-fr-10dc589d-943b-47b1-ad37-8814f49ab355.html (2016.06.02.) Angol fordításban és magyarázattal I. De Búrca: i. m. 470. o.
- 41 Reflection Group Report. A teljes szöveg elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-95-8_en.htm (2016.06.02.)
- 42 Összefoglalóan, történelmi nézőpontból I. George Schöpflin: *The Political Traditions of Eastern Europe*. *Daedalus* 1990. 1. sz. 55–90. o. és Péter László: *Autokrácia Kelet-Európában*. In: Péter László: *Az Elbától keletre*. Osiris, Budapest 1998. 37–59. o.
- 43 Wojciech Sadurski képviseli következetesen ezt az álláspontot az EUSZ 7. cikke történetéről írt átfogó tanulmányában. L. Wojciech Sadurski: *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider*. Sydney Law School Legal Studies Research Paper, No. 10/01, January 2010. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1531393 (2016.06.02.)
- 44 Reflection Group Report. 33. A teljes szöveg elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-95-8_en.htm (2016.06.02.)
- 45 Az Unióból történő kizárás elméleti kereteiről és EUSZ 7. cikk hipotetikus jogalaként való kezelésére vonatkozó érvekről I. Blagoev: i. m. 193–206. o.
- 46 Reflection Group Report. 33. o. A teljes szöveg elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-95-8_en.htm (2016.06.02.)
- 47 Sadurski: i. m. 5. o.
- 48 Sadurski: i. m. 7. o.
- 49 Részletesen I. Sadurski: i. m. 8. o.
- 50 Sadurski: i. m. 9. o.
- 51 Ez az újrászámozáskor 6. és 7. cikkre felosztott, az Unió értékeit, az emberi jogok tiszteletét és a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartását deklaráló F. cikk kiegészítése volt F.1 cikként eredetileg.
- 52 EUSZ 6. cikk (1); az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvein – mint a tagállamok közös elvein alapul.
- 53 EUSZ 7. cikk (2) bek.
- 54 EUSZ 7. cikk (3) bek.
- 55 EUSZ 7. cikk (2) bek.
- 56 A szankciók elemzését I. Sara Larsson – Jenny Lundgren: *The „EU 14” and the Sanctions against Austria*. CRISMART Report. http://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/centrumbildningar/Crismart/Forskning/Fallbanken/EU_AND_1.PDF (2016.06.02.)
- 57 A „Haider-ügy” története uniós vetületének részletes ismertetését I. Sadurski: i. m. 11–21. o.
- 58 Részletesen I. Sadurski: i. m. 21–24. o.
- 59 Nizzai Szerződés 1. cikk 1. bek.
- 60 A részletes összehasonlításhoz I. Sadurski: i. m. 24–25. o.
- 61 Az aggodalmakat részben igazolták a 2010 utáni események Magyarországon és Romániában, azonban az EUSZ 7. cikkének alkalmazása igencsak problémás még ezekben az esetekben is. Részletesen I. Frank Hoffmeister: *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels*. In: *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (szerk. Armin von Bogdandy and Pál Sonnevend). C.H. Beck – Hart – Nomos, Oxford 2015. 195–233. kül. 210–233. o.
- 62 Áttekintésként I. Koen Lenaerts – Dirk Arts – Ignace Maselis: *Procedural Law of the European Union*. London, Thomson Reuters 2006. 128–173. o.
- 63 Vö. EUSZ 5. cím (Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések). Kül. EUSZ 21. cikk (1): Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; [...].
- 64 Szerződés Európai Alkotmány Létrehozásáról 9. cím
- 65 Szerződés Európai Alkotmány Létrehozásáról I-59. cikk. E cikk, ellentétben az EUSZ 7. cikkel, a különleges eljárás szabályokat (I-59. 5–6.) is magában foglalja, melyeket a jelenlegi szabályozásban az EUMSZ-ben találhatunk csak meg.
- 66 Szerződés Európai Alkotmány Létrehozásáról I-58. cikk.
- 67 Szerződés Európai Alkotmány Létrehozásáról I-60. cikk.

- 68 EUSZ 1–8. cikk.
- 69 EUSZ 49. cikk (tagfelvétel), EUSZ 50. cikk (önkéntes kilépés).
- 70 EUSZ 7. cikk (1) bek.
- 71 Armin von Bogdandy téziseit átvéve a magyar szakirodalomban Láncoz Petra az EUSZ 2. cikkében található értékeket az Unió alapelveiként fogja fel. Véleményem szerint ez a megoldás sok okból nem meggyőző, de leginkább azért nem, mert az érték nem jogi fogalom, és kérdéses, hogy egy specifikus jogi fogalommal, az alapelvel, vajon egyszerűen felcserélhető-e. Vö. Petra Lea Láncoz: *Unearthing the values of European media law*. In: *Media Freedom and Regulation in the New Media World* (szerk. András Koltay). Complex, Budapest 2014. 201–204. o.
- 72 Az európai értékek és alapszerződés szövegében megjelenő értékek kapcsolatáról I. Fekete Balázs: *Európa értékei és az értékek Európája. Jogtudományi Közlöny* 2010. 4. sz. 206–212. o.
- 73 EUSZ 7. cikk (1) bek.
- 74 Uo.
- 75 EUSZ 7. cikk (2) bek.
- 76 EUMSZ 354. cikk. (1) bek.
- 77 Szempontok ennek megállapításához (átfogó politikai jelleg/az érintett társadalmi csoportok/ egy vagy több értéket érint/jogi vagy közigazgatási aktus vagy gyakorlat): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Article 7 of the Treaty on European Union*. i. m. 7–8. o.
- 78 Vö. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Article 7 of the Treaty on European Union*. i. m. 5–6. o.
- 79 EUMSZ 7. cikk (3) bek.
- 80 EUSZ 7. cikk (3) bek.
- 81 Uo.
- 82 EUMSZ 269. cikk második mondat.
- 83 EUSZ 50. cikk (5) bek.
- 84 Vö. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Article 7 of the Treaty on European Union*. i. m.; *European Parliament, Committee of Constitutional Affairs. Report on the Communication of the Commission on Article 7 on the Treaty on European Union: Respect for or the Promotion of Values on which the Union is Based*. [COM(2003) 606 – C5–0594/2003 – 2003/2249(INI)] 1 April 2004.; *European Parliament, Committee of on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012. [2012/2130(INI)]* 25 June 2013.
- 85 Emiatt kritizálják az ENSZ Alapokmány 6 cikkét is. Vö. *Tams: Article 6...*
- 86 Herman *Lelieveldt* – Sebastiaan *Princen*: *The Politics of the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge 2015. 48–50. o.
- 87 Az Európai Bíróság előtti bizonyítás gyakorlatáról általában: Koen *Lenaerts* – Dirk *Arts* – Igance *Maselis*: *Procedural Law of the European Union*. Sweet and Maxwell, London 2006. 556–558. o.
- 88 A Magyarországot értékalapon elmarasztaló ún. Tavares-jelentéssel kapcsolatban (*European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*) az egyik fő kritika annak politikai elfogultsága volt. *Pl. EP Report on Hungary. EPP Group rejects the use of double standards*. <http://www.eppgroup.eu/press-release/EPP-Group-rejects-the-use-of-double-standards> (2016.06.02.)
- 89 A Bizottság kifejezetten utal az ilyen jelentések felhasználására (példaként az Európa Tanácsot, az EBESZ-t, az Amnesty International, a Human Rights Watch-t és a Fédération Internationale des Droits de l’Homme-t említik). *L. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Article 7 of the Treaty on European Union*. i. m. 9.
- 90 A különféle intézmények értékekkel kapcsolatos megnyilatkozásai a legtöbb esetben olyan magas absztrakciós szinten maradnak, amely használhatatlanná teszi azokat gyakorlati kérdésekben. L. a korábban idézett intézményi dokumentumokat.
- 91 Klasszikus kifejtésben Benjamin *Constant*: *A régiek és modernek szabadsága*. In: Benjamin *Constant: A régiek és modernek szabadsága*. Atlantisz, Budapest 1997. 243–260. o.
- 92 Vö. John Stuart *Mill*: *A szabadságról*. Századvég-Readers International, Budapest 1994.
- 93 Vö. A Kommunista Párt kiáltványa (1848). <https://www.marxists.org/magyar/archive/marx/1848/communist-manifesto> (2016.06.02.)
- 94 Vö. Carl *Schmitt*: *A parlamentarizmus és a modern tömegdemokrácia ellentéte*. In: Carl Schmitt: *A politikai fogalma*. Osiris–Pallas–Attraktor, Budapest 2002. 191–204. o.
- 95 Az értékekről átfogóan I. Rudolf *Rezsosazy*: *Sociologie des valeurs*. Armand Colin, Paris 2006.
- 96 *European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*. i. m. 86.
- 97 Vö. *European Commission for Democracy through Law. Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*. *Opinion 720/2013 CDL-AD(2013)012*, 17 June 2013. 147. (A jelentés nem hivatkozik kifejezetten az EUSZ 7. cikkére, de jelzi, hogy olyan változások történtek, amelyek komolyan aláássák az alkotmánybíráskodást és veszélyeztetik a fékek és egyensúlyok rendszerét.)
- 98 Sadurski 2012-ben amellett érvelt, hogy az EUSZ 7. cikkének preventív mechanizmusát lehetne Magyarországgal szemben alkalmazni. *Rescue Package for Fundamental Rights*. Comments by Wojciech Sadurski. http://www.verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/#Vc5dN_ntmkr (2016.06.02.)
- 99 A hazai irodalomban Orbán Endre a játékelmélet eszközei segítségével mutat rá, hogy az EUSZ 7. cikke a gyakorlatban következmények nélküli. *Orbán Endre: A 7-es cikk „atombomba” – annak minden következményével?* <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2015/02/a-7-es-cikk-atombomba-annak-minden-kovetkezmenyével> (2016.06.02.)
- 100 EUMSZ 258–260. cikk.
- 101 *The EU justice scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2013) 160 final.
- 102 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU framework to strengthen Rule of Law*. COM(2014) 158 final/2. 19.3.2014.
- 103 A hivatalnok és politikai szerepének hasonló értelmű klasszikus megkülönböztetését I. Max *Weber*: *A racionális állam. Államszociológia töredék*. In: *Államtan* (szerk. Takács Péter). Szent István Társulat, Budapest 2003. 65–70. o.