

Az Európai Unió mint adaptációs kényszer

I. KÖZÖS SZABÁLYOK VAGY EGYSÉGESÜLÉS?

Az Európai Szén- és Acélközösséggel ténylegesen is megindult integrációs folyamat – küldetéséből adódóan – a kezdetektől fogva egyfajta alkalmazkodási kényszert is jelentett a résztvevők számára. Az euroföderalizmus és a neofunkcionalizmus ebben a kényszerben egységesülési tendenciát látott, amely végén egy Európai Egyesült Államok megszületése szerepelt. Más integrációs elméletek nem voltak ennyire ambíciózusak^[1] – vagy éppen ellenkező kimenetet akartak –, azonban abban a tényben mindenki egyetértett, hogy önmagában az együttműködés olyan közös szabályok kialakítását tette szükségessé, amelyek kényszerítő erővel hatottak a jövőben a tagállamokra is.

A hangsúly azonban a közös szabályokon van: nem valamely külső tényező kényszerítette rá szabályrendszerét az együttműködőkre, hanem a részes tagállamok maguk állapodtak meg azokban a szabályokban, amelyeket közösen tartottak jónak és ezért kölcsönösen be is tartottak. Az ilyen szabályok megalkotásának folyamata két okból is a közmegegyezésen alapuló döntéshozatal volt. Egyrészt, mivel a hagyományos államközi együttműködés az államok önkéntességén és egyenrangúságán alapul, így egy szabály elfogadásához minden fél jóváhagyása szükséges.^[2] Másrészt, mivel közösen megállapított szabályokról van szó, csak az azzal egyetértő államok támogatása esetén van esély a szabály betartására.

Az Egységes Okmány által – immár nemcsak formálisan, hanem ténylegesen is – meghonosított minősített többségi döntéshozatali eljárás eleinte csak az egységes belső piac kialakítását szándékozott megerősíteni, a maastrichti szerződés előkészítése során felvetődő politikai unió gondolata viszont már minőségileg is új dimenzióba helyezte egy egységes, szupranacionális közösségi jog- és intézményrendszer születését. Míg ugyanis a gazdasági integrációhoz elégséges lehet a közös szabályok résztvevők általi önkéntes betartása, addig a politikai unió olyan témákat is felölelhet, amelyek hagyományosan a tagállami szuverenitás magját alkotják.

A maastrichti szerződést előkészítő kormányközi konferencia a kelet- és közép-európai demokratikus átmenetekkel párhuzamosan zajlott. Míg – ettől a körülménytől nyilván nem függetlenül – a kormányközi konferencia ülésein a

[1] A kormányközi elméletek egy része kifejezetten az európai nemzetállamok huszadik századi megmentésének kísérleteként értelmezi az európai integrációt. Ld. Milward, 1992.

[2] Rasmussen, 2008, 47.

politikai unió megvalósításának lehetőségeit latolgatták, addig a frissen felszabadult fővárosokban euforisztikusan a kettészakított Európa újraegyesüléseként ünnepelték a demokratikus fordulatokat. Az új, sokszor még képlékeny demokráciák okozta gyanakvás az általános destabilizálódás miatti félelemmé fokozódott Csehszlovákia békés, Jugoszlávia véres széthullásával, a Szovjet-unió eltűnésével.

A német újraegyesítés, a szocialista tábor szétesése és a délszláv háború révén mozgásba lendült geopolitikai struktúrák tovább erősítették az európai integráció tagállamaiban a stabilitásra törekvést. Jelentette ez a politikai unió megeremtésére irányuló szándék megerősödését, másrészt pedig a további bővítésekkel szembeni félelmek fokozódását. Egyre általánosabbá vált az a vélemény, hogy – miközben végső soron megakadályozni nem lehet – a kelet- és közép-európai országok Európai Unióhoz való csatlakozását nem pusztán gazdasági, hanem politikai feltételekhez is kell kötni.

Miközben a maastrichti szerződés a régi tagállamok számára perspektivikusan tartalmazta a mélyülés, a politikai unió létrejöttének lehetőségét, mindenki számára világossá vált, hogy a politikai változásoknak köszönhetően a másik nagy kérdés, a bővítés problémájának megválaszolása sem várthat sokáig magára. A küszöbön álló úgynevezett északi bővítés keretében 1995. január elsején csatlakozó Ausztria, Finnország és Svédország – illetve Norvégia, amely végül nem lépett be – már a csatlakozási folyamat során sem ébresztett kételyt a tagállamokban a jelöltek felkészültségét illetően. A keleti bővítés megítélése azonban kezdettől fogva erősen vitatott volt. Az új demokráciákkal kapcsolatos szkepszis végül új, eddig a bővítések előkészítése során soha nem alkalmazott megoldáshoz vezetett.

Az Európai Tanács 1993. júniusi, koppenhágai ülésén a tagállamok döntése következtében az eddigi, jobbra gazdasági és pénzügyi alkalmassági feltételek politikai kritériumokkal bővültek. Az úgynevezett koppenhágai kritériumok az alábbi feltételek teljesülését követelik meg: 1. a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitását, a kisebbségi jogok tiszteletben tartását és védelmét; 2. működő piacgazdaságot, és annak a képességnek a megszerzését, hogy az adott ország meg tudjon birkózni az Unión belül érvényesülő versenyviszonyokkal és piaci erőkkel; 3. a közösségi jogszabályokból fakadó jogok és kötelezettségek vállalásának képességét; 4. a tagsággal járó kötelezettségeket, különösen a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseinek vállalását; 5. az Unió alkalmas legyen új tagok befogadására.

A koppenhágai kritériumok 1995 decemberében újabb egy ponttal, az úgynevezett madridi kritériummal bővült, amelyben előírták, hogy a csatlakozni kívánó országoknak meg kell erősíteniük adminisztratív kapacitásaikat. Noha a madridi kritérium nem demokráciával kapcsolatos követelményt fogalmazott meg, mégis újszerűnek tekinthető, amennyiben – a koppenhágai kritériumhoz hasonlóan – az eddig tabuként kezelt államszerkezeti kérdésben határoz meg közösségi elvárást.

A politikai szempontok és feltételek további térnyerését jelentette, amikor

az 1997-ben elfogadott amszterdami szerződés beiktatta a 6. cikket a Szerződésbe, mely szerint az Unió az emberi jogok tiszteletén, a demokrácián, a jogállamiság elvén alapszik. Ezen elvek tiszteletben tartása a belépés feltételét is képezi. Az Unió tiszteletben tartja az Emberi Jogok Európai Egyezményében, valamint tagállamok alkotmányjaiban foglalt alapvető jogokat. A 7. cikk értelmében, amennyiben a Tanács úgy találja, hogy egy tagállam komolyan és tartósan megsérti a fenti elveket, úgy felfüggeszti annak a Szerződésen alapuló jogait, beleértve a szavazati jogát is. A tagállam ugyanakkor kötelezettségei teljesítése alól nem mentesül.

Kiépült tehát a közösségi jogban is az Európai Unión belüli együttműködés alapvető politikai értékrendje, amely megnyitotta a lehetőséget az egyes országok belpolitikai fejleményeinek közösségi szintről, közösségi intézmények által történő értékelésére is. Jellemző módon az első konkrét lépésekre itt is a keleti bővítés folyamata során került sor. A Bizottság által az Agenda 2000 című, 1997-ben elfogadott bővítési anyag óta évente publikált országjelentések nemcsak a gazdasági-fejlettségi, hanem a demokrácia minőségével kapcsolatos mutatók révén intézményesen is olyan területre lépett, amely egészen addig hagyományosan kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozott.^[3]

II. AZ OSZTRÁK ESET

Minden várakozással ellentétben a tagállamok belpolitikájának közösségi ügyként való megjelenése nem a kelet- és közép-európai új demokráciák csatlakozásához köthető, hanem valójában már évekkel korábban, az ezredfordulón, egy választási eredménynek köszönhetően megtörtént. Ausztriában a 1999-ben megrendezett parlamenti választásokon a Jörg Haider vezette Osztrák Szabadságpárt 27%-os választási eredményt ért el. A választásokon első helyet elért Osztrák Néppárt nem tudott egyedül kormányt alakítani, így kisebbik koalíciós partnerként bevette a kormányba a sokak által szélsőjobboldalinak tekintett Szabadságpártot. Noha a párt vezetője Jörg Haider nem lett a kormány tagja annak következtében, hogy személyét nem kívánatosnak tekintették az Unióban, pártja és a vele koalíciót kötő Néppárt egyaránt példátlan mértékű európai felháborodásba ütközött.

Mintegy válaszként az osztrák belpolitika fejleményeire – egyben új korszakot kezdve az európai integráció és a tagállamok közötti kapcsolatok történetében – 2000 januárjában az Európai Unió tagállamai Ausztria diplomáciai elszigetelése mellett döntöttek. A határozott politikai lépés jogi nehézségei rögtön előkerültek. A döntés végrehajtása nehézkesnek bizonyult, mivel nem volt megfelelő jogalap a Szerződésben. Ezen felül a precedens nélküli döntés

[3] Vachudova, 2004, 129.

az osztrák közvélemény nemtetszését is kiváltotta, amelynek eredményeképpen tovább nőtt Haider népszerűsége. Az akkor tizennégy uniós tagállam bojkottálta a kétoldalú kapcsolatokat, nem támogatták osztrákok kinevezését nemzetközi szervezetek pozícióiba, az uniós találkozókra nem hívták meg az osztrák kormányilletékeseket, illetve a nagykövetségi szintű kapcsolattartást – technikai jellegű ügyeket kivéve – felfüggesztették.

A Haider-ügy során világossá vált, hogy az ausztriai események semmiképpen sem tekinthetők olyan súlyúnak, amelyek a 7. cikk alkalmazását indokolták volna (az emberi jogok komoly és tartós megsértése), hanem egy olyan pártvezető személyéhez voltak köthetők, aki nem is volt tagja a kormánynak. Az uniós vezetők 2000 nyarán kezdtek ráeszmélni, hogy éppen az ellenkező hatást érik el az intézkedéseikkel és indokolatlan nyomást gyakorolnak Ausztriára. Ezért a portugál elnökség javaslatára egy háromfős szakértői bizottságot kértek fel annak megállapítására, hogy az osztrák jogrendszer tiszteletben tarja-e a „közös európai értékeket”.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának elnöke által felkért három szakértő^[4] jelentésében végül is arra a következtetésre jutott, hogy Ausztria teljes mértékben tiszteletben tartja a közös európai értékeket. A kisebbségvédelem területén Ausztria sokkal előrébb jár, mint sok más európai ország és ugyanez elmondható a menedékkérők jogainak biztosításáról is. A bevándorlók problémájának kezelése során is tiszteletben tartja Ausztria az európai értékeket. Ausztria ugyanúgy teljesíti a nemzetközi kötelezettség vállalásait, és biztosítja az osztrák jogrendszer érvényesülését. Az Osztrák Szabadságpárttal kapcsolatban a jelentés megjegyzi, hogy Ausztriában az osztrák jogrend tiltja a nemzeti szocialista pártok működését és ennek betartatása az Alkotmánybíróság feladata. Az Alkotmánybíróság bármely hozzá forduló párt esetében hivatalból vizsgálhatja a bizonyos politikai pártokat tiltó törvény alkalmazásának szükségességét. A Szabadságpárt több alkalommal fordult választási ügyekben az Alkotmánybírósághoz, amely egyszer sem jelezte, hogy a Szabadságpártot esetleg be kellene tiltani. A jelentés azt is kiemeli, hogy mióta a Szabadságpárt a kormány tagja, annak vezetői tartózkodnak a korábbi kijelentéseiktől. A jelentés bár nem mondott ítéletet az alkalmazott diplomáciai szankciók jogszerűségéről, azt azonban mindenképp megjegyezte, hogy azok alkalmazása éppen az ellentétes hatást váltja ki, és hozzájárult az osztrák nacionalista érzelmek felkorbácsolásához (a polgárok nemzetük ellen intézett támadásként értelmezték a szankciókat), éppen ezért felfüggesztésük sürgősen javasolt. 2000 szeptemberében végül sor került a tizennégy tagállam által alkalmazott diplomáciai elszigetelés felfüggesztésére.

[4] Martti Ahtisaari Finnország korábbi elnöke, Professor Jochen Frowein a Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law igazgatója az Emberi Jogok Európai Bizottságának tagja, majd alelnöke és Marcelino Oreja korábbi spanyol külügyminiszter.

III. SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁSSAL A POLITIKAI INTERVENCIÓÉRT

Az osztrák eset két szempontból is fontos tanulságokkal szolgált. Egyrészt megmutatta, hogy az európai integrációban többé már nem közömbös az egyes országok belpolitikája. Létezik már olyan nyilvánossági háló, fórum közösségi szinten, ahol felvethető egy ország esetleg vitatott politikai megoldása, még akkor is, ha az a jogállamiság és a képviseleti demokrácia európai értelmezési keretein belül marad. Másrészt azonban az is megmutatkozott, hogy a közösségi jog még nem alkalmas arra, hogy a nemzeti demokráciák fejleményeivel kapcsolatos aggályokat – függetlenül attól, hogy megalapozottak-e vagy nem – kezelni tudja. Éppen ezért, az esetet követően a Nizzai Szerződés kiegészítette a 7. cikk rendelkezéseit, a Lisszaboni szerződés pedig tulajdonképpen változatlan formában átvette a megfogalmazott formulát.

„7. cikk (1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással 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 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit. A kérdéses tagállamnak a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be”.

Látható, hogy bekerült a Szerződésbe a megelőzést és a folyamatos monitoringot biztosító mechanizmus, amely lehetővé teszi, hogy az ausztriaihoz hasonló eseményeket a kezdetektől nyomon lehessen követni és ugyanakkor az érintett tagállam is megkapja a lehetőséget az érdemi párbeszédre. A dolog furcsaságát jelenti, hogy az új mechanizmus beépítését többek között éppen Ausztria

kezdemenyezte, mivel sérelmezte, hogy nem biztosították számára a tisztességes eljárás lehetőségét és nem voltak biztosítva a jogai sem az eljárás alatt.

IV. A RENITENS: A GÖRÖG ESET

Görögország története a második világháborút követően az Európai Közösséghez való 1981-es csatlakozásig is meglehetősen viharos volt: a királypártiak és a kommunisták között négy évig tartó véres polgárháború zajlott, amely után Magyarországra is tömegesen érkeztek görög kommunista menekültek. 1967-ben a hadsereg államcsínnyel vette át az irányítást, uralmuk az 1974-es ciprusi válságot követően áldozott le. Mindezek alapján lehet alapja azoknak a feltételezéseknek, miszerint Görögországot azért vették fel 1981-ben az Európai Közösségbe, hogy az ország helyzete az európai oltalom alatt stabilizálódjon.

A következő említésre méltó mérföldkő – a válság szempontjából – Görögország 2001-es felvétele az eurozónába. A valutaövezethez való csatlakozásnál azonban ki kell emelni, hogy Görögország nem teljesítette a felvételi kritériumok között szereplő évi három százalékos költségvetési hiánycélt, objektív felmérések szerint a kérdéses évben az 5 százalékot is meghaladta az államháztartás GDP-hez viszonyított hiánya. Azonban a görög kormány, a gazdasági adatok hamisításával elérte, hogy a hellén államot felvegyék az eurót használó országok közé.

A 2008-ban kirobbant válság elmélyülése során hamar kiderült, hogy Görögország nem képes magát tovább finanszírozni a piacokról és az államcsőd veszélye fenyegetett. A korábbi elodázott reformok, a hamisított adatok, az államháztartás gyenge helyzete miatt a görög politikai elitnek egyre súlyosbodó belpolitikai bizalmi válsággal kellett szembenéznie. Az Európai Unió politikusainak és a közösségi intézményeknek pedig azt kellett belátniuk, hogy az igazi adatok elhallgatásában és megmásításában játszott cinkos szerepük végül nem a válság csökkentéséhez, hanem súlyosbodásához vezettek.

Az első görög mentőövre 2010. március 25-én bólintottak rá az euróövezet tagállamai. A mentőcsomag értelmében Görögország 2013 júniusáig 110 milliárd eurós nagyságú kölcsönt kap, melyből 30 milliárdot a Nemzetközi Valutaalap, a további 80 milliárd eurót pedig az euróövezet tagállamai adtak össze. Kimagasló volt Németország hozzájárulása, mely ország az egész csomag több mint 20 százalékát adta, 22,3 milliárd euróval járult hozzá a görög csomaghoz. A német kormány által kidolgozott tervet azonban csak végső esetben alkalmazták volna, ha a hellén állam végleg nem tudta volna magát finanszírozni a piacokról, amire (mint utólag kiderült) igen hamar sor került. A mentőcsomagnak természetesen nagy ára volt: a Papandreu által vezetett kormánynak az Európai Unió – elsősorban Németország – által megkövetelt komoly megszorításokat kellett meghoznia. Így a közalkalmazottak számának drasztikus csökkentésére, illetve bérük csökkentésére, a szociális juttatások megkurtítására, valamint az adóemelésre került sor. Az adósságszökkentés és a mentőcsomag „elnyerése” mellett a cél

az volt, hogy 2013-ig 30 milliárd euróval csökkenjenek a kormányzati kiadások. A fájó intézkedéseknek természetesen komoly társadalmi következménye volt: sztrájkok, tüntetések és összecsapások jellemezték a görög hétköznapokat.

A megtett intézkedések azonban nem hozták meg a kívánt eredményt, így indokolttá vált egy második segélycsomag összeállítása. Az eurózóna tagországainak pénzügyminiszterei 2012. február 21-én megállapodtak abban, hogy az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközön (EFSF) keresztül és a Nemzetközi Valutaalap további hozzájárulásával 2014-ig 130 milliárd eurót juttatnak Görögországnak.

Az uniós vezetők azonban nem győzték hangsúlyozni, hogy mindezt cserébe az Európai Unió minden eddiginél szigorúbb ellenőrzést vezet majd be annak érdekében, hogy a görög állam valóban képes legyen végrehajtani egyrészt az új csomag rávonatkozó intézkedéseit, másrészt azt a 325 milliárd eurós kiadáscsökkentést, amelyről a görög pártok állapodtak meg, és amely a második görög mentőcsomag elfogadásának feltétele volt. Az Európai Bizottság gazdasági és pénzügyekért felelős tagja a mentőcsomagról döntő Eurogroup ülés után elmondta, az Európai Unió megerősíti, és gyakorlatilag folyamatossá teszi az uniós jelenlétet Athénban, hogy az intézkedések végrehajtásának ellenőrzése, és a technikai segítségnyújtás is folyamatos legyen. Ennek keretében a görög pénzügyi igazgatás rendszerének hatékonyabbá tételét is előírányozták.

A pénzügyi rendszer megreformálására elsősorban azért volt szükség, mert – az Európai Bizottság tanulmánya szerint – a görög állam évi 15-20 milliárd eurótól esett el az alacsony adózási kedv következtében (a görög állam maga 63 milliárd euróra becsülte az összeget). Ahhoz, hogy ez a kedvezőtlen helyzet megszűnjön és nőjön az adóbehajtás hatékonysága, a görög adóhivatalokba önkéntes német pénzügyőrök érkeztek, hogy felügyeljék az adók maradéktalan beszedését. Az eset érthető módon széles társadalmi ellenállást váltott ki Görögországban, többen az ország 1941-es német megszállással állították párhuzamba, amely most nem fegyverek, hanem hitelek és német hivatalnokok útján történik. A rendkívüli lépések egyre instabilabbá tették a görög belpolitikai viszonyokat is. Állandósult kormányváltás és előrehozott választások révén végül a kormány és az ellenzéki pártok egy része közötti formális és informális megállapodásokkal sikerült egy, az Európai Unió által megkövetelt pénzügyi stabilizációs lépéseket végrehajtani hajlandó kormányhivatalba léptetni. Miközben azonban a legnagyobb pártok próbáltak kompromisszumra jutni Németországgal és az európai intézményekkel, a közvéleményben rohamosan váltak egyre népszerűbbé a szélsőséges, gyakran önmagukat az Európai Unióval szemben meghatározó pártok: az Arany Hajnal a jobbszélen, illetve a szélsőbaloldali Sziriza.

Az Európai Unió által alkalmazott és elsősorban Németország által favorizált válságkezelési modell is sok kritikát kapott. Elemzők szerint nem sok értelme van a takarékoságot és a kiadáscsökkentést egy olyan országban erőltetni, amely az euró bevezetése óta egyszer sem tudta teljesíteni a három százalékos hiánycél. A takarékosági intézkedések mellett a fő hangsúlyt a növekedési és

ösztönzési programokra kellene helyezni. Egyes német közgazdászok ennél is tovább mennek, szerintük az eddigi válságkezelés csakis arra irányult, hogy a politikusok több időt nyerjenek, azonban a görög válságot ez nem oldotta meg. Ők abban látják a megoldást, ha az óriáshiteleket nem egy lyukas kancsó feltöltésére pazarolnák, hanem Görögországnak az euróövezetből való kilépését könnyítenék meg. Így a nemrég megítélt 130 milliárd eurót a drachma bevezetésére, a görög bankok államosításra és feltőkésítésére kellene fordítani.

V. A KÍVÜLRŐL VEZÉRELT KORMÁNYVÁLTÁS: AZ OLASZ ESET

Több mint egy évtizeddel vagyunk már az osztrák események mögött. Megtörtént a keleti bővítés, ami – sokak jóváindulása ellenére – nem döntötte romba sem a nyugat-európai piacgazdaságokat, sem pedig a képviselői demokráciákat. 2008-tól azonban viharfelhők gyülekeztek az európai gazdaságok egén, méghozzá a várakozásokkal ellentétben nem kelet, hanem nyugat felől. Az amerikai hitelválság Európába átgűrűzése hamar megtalálta a legkönnyebben sebezhető gazdaságokat.

A globális pénzügyi válság nemcsak Görögországot rántotta a mélybe, hanem a sokáig elképzelhetetlennek hitt dolog is megtörtént: a befektetők bizalma Olaszországban – az Európai Unió alapító tagállamában – is megrendült. A világ egyik legnagyobb gazdaságának bukása egészen biztosan magával rántotta volna az eurót is. Az Európai Unió vezetői ezt a forgatókönyvet mindenképpen szerették volna elkerülni, ezért cselekvésre szánták el magukat annak ellenére, hogy az európai vezetők közötti íratlan szabályok értelmében nem avatkoztak addig egymás belügyeibe.

A német kancellár, Angela Merkel ragadta magához a kezdeményezést és telefonon felvette a kapcsolatot Giorgio Napolitano olasz elnökkel. A bizalmas beszélgetés során utalt rá, hogy Olaszországnak esetleg le kellene cserélnie a miniszterelnökét, mivel úgy tűnik, hogy Silvio Berlusconi nem tud úrrá lenni az egyre mélyülő gazdasági válságon. A beszélgetés után Giorgio Napolitano olasz köztársasági elnök néhány nap alatt a háttérben mindent megbeszélt az olasz pártok vezetőivel és végül megbukott az – egyébként is csak meglehetősen ingatag, néhány fős többségre támaszkodó – olasz kormány. Nemcsak a többség volt ingatag, az ellenzék pedig szervezett és erős, a kormánykoalícióban belüli személyi viszonyok is jó táptalajt nyújtottak az intrikáknak és összeesküvéseknek. Berlusconi például az utolsó időszakban már alig állt szóba a saját pénzügyminiszterével, Giulio Tremontival, és számos kormánypárti parlamenti képviselő is inkább az ellenzéki pártokkal való együttműködésben látta biztosítva saját politikai jövőjét. Az így kialakult helyzetben az Európai Unió, illetve a tagállami politikusok – különösen Merkel – külső ráhatása tulajdonképpen csak a végső lökést adta meg.

Jean-Claude Trichet, az Európai Központi Bank elnöke 2012. augusztus 5-én egy titkos levelet küldött Berlusconi-nak, amely ultimátumot tartalmazott: az EKB addig nem ad pénzt Olaszországnak, amíg több fontos reformot végre nem hajtanak. A végrehajtandó lépéseknek a munkaerőpiaci szabályozás egyszerűsítését, a versenyképesség növelését, a nyugdíjak és a közkiadások csökkentését, valamint a bürokrácia leépítését kellett tartalmazniuk.^[5] További különös feltétel volt, hogy a helyzet normalizálása érdekében Berlusconi-nak ki kell békülnie a pénzügyminiszterrel is. A nyomaték kedvéért Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke is rátelefonált Berlusconi-nak. Azt kérte tőle, hogy vegye komolyan a kialakult válsághelyzetet, „különben mindannyian bajba kerülünk”.

Az EKB „nem ad pénzt” konkrétan azt jelentette, hogy az EKB nem vesz olasz állampapírokat, azaz az olasz államháztartás finanszírozása minden eddiginél nagyobb veszélybe került. Az olasz miniszterelnök érezte a veszélyt és augusztus 7-i faxüzenetében jelezte, hogy hajlandó mélyreható reformokat végrehajtani. Másnap az EKB először kezdte felvásárolni az olasz állampapírokat a befektetők megnyugtatása céljából.

Augusztus 31-én azonban folytatódott a konfliktus az Európai Unió és Olaszország között. Berlusconi kijelentette, hogy az Európai Központi Bank által diktált nyugdíjreformot nem fogja végrehajtani. Válaszul az EKB ismét hagyta, hogy az állampapírok kockázata emelkedjen és nem vásárolta őket. A piacok idegesen reagáltak a fejleményekre és globális válság kitörése fenyegetett.

A válság eszkalálódásától tartó Nicolas Sarkozy francia elnök október 19-én megpróbálta meggyőzni az EKB-t, hogy avatkozzon be, azonban nem járt sikerrel. A vita során Angela Merkel az Európai Központi Bank oldalára állt, Jean-Claude Trichet, az EKB elnöke pedig kijelentette, hogy az EKB-nak nem feladata kormányok finanszírozása. A központi bank makacssága a politikai beavatkozás felé terelte a konfliktusban részt vevő feleket.

Másnap Merkel megtette az első lépést Berlusconi eltávolítása felé a fentebb már említett, Napolitano olasz elnökkel folytatott bizalmas telefonbeszélgetése során. A történethez az is hozzátartozik, hogy Berlusconi október utolsó hétvégéjén több engedményt is tett. Úgy ment el az aktuális EU-csúcsra, hogy egy levelet vitt magával, amiben az EKB augusztusi ajánlásai közül legalább hármat (nyugdíjkorhatár emelése, állami kiadások jelentős megvágása és a munkaügyi törvények lazítása) megígért. Ez azonban akkor már kevésnek bizonyult. A kívülről is ösztönzött belpolitikai instabilitás végül az olasz kormány bukását eredményezte. November 8-án Berlusconi végül elveszítette a többségét a parlamentben és kénytelen volt lemondani. Utódja – Merkel állítólagos jóváhagyásával – Mario Monti lett.

[5] ECB letter shows pressure on Berlusconi. Elérhető: <http://www.ft.com/cms/s/0/3576e9c2-eaad-11e0-aeca-00144feab49a.html#axzz2T5B6vVZs>. (A letöltés ideje: 2013.05.12.)

VI. NEMZETI VAGY NEMZETKÖZI ALKOTMÁNYOZÁS: A MAGYAR ESET

A 2010-es választásokat követően megalakult – kétharmados parlamenti támogatottsággal rendelkező – kormány működésének kezdetétől fogva a magyar politikai és alkotmányos rendszer átalakítását tűzte ki céljául. Az év második felében elfogadott médiatörvény volt az alapvető fontosságú jogszabályok közül az első, amely 2010/2011 fordulóján nemzetközi érdeklődést, sőt sok esetben nemzetközi tiltakozást váltott ki. A 2011. első félévében sorra kerülő magyar EU-elnökségi időszak indulását nagymértékben befolyásoló viták hamar túllépték a belpolitika határait: januárban már az Európai Parlament, illetve a Velencei Bizottság foglalkozott a médiatörvény szövegével, illetve az azt ért kritikákkal. Az általánosan rendkívül sikeresnek tekintett európai uniós elnökségi időszak ugyan bizonyos fokig enyhítette a sokak által rendkívül gyors tempóban elfogadottnak tartott jogszabályokkal kapcsolatos bizalmatlanságot, összességében azonban már ekkor megfigyelhető volt, hogy az intézményrendszer építésével és a jogszabályalkotással kapcsolatos belpolitikai viták egyre gyakrabban és egyre intenzívebben váltak az európai belpolitikai diskurzusok részévé. Az alaptörvény és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvények elfogadása ritkábban konkrét jogi, gyakrabban általános politikai vitákat robbantott ki, amely viták egy része a Velencei Bizottság júniusi véleményét követő törvényt módosításokkal nyugvópontra jutott.

A magyar kormány és az Európai Bizottság közötti megállapodásnak köszönhetően az európai intézmények közötti együttműködés új módja alakult ki. Míg a magyar törvények közösségi joggal való megfelelését továbbra is a Bizottság, illetve annak jogi szolgálata vizsgálta, a vitatott politikai kérdéseket a Bizottság az Európa Tanács hatáskörébe utalta. Ezzel a tagállamok belpolitikai vitáinak nemzetköziesítésére egy újabb, az Európai Unió által támogatott fóruma nyílt meg, amelyet az tett lehetővé, hogy a Bizottság explicite is döntéshozatali partnerként jelölje meg az Európa Tanácsot.

A 2012. januári Orbán-Barroso megállapodás a médiatörvény, illetve az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos politikai aggályok megvitatását és kezelését az Európa Tanácshoz rendelte, a Bizottság csupán azokkal a kérdésekkel foglalkozott, amelyek a közönségi joggal való ütközés konkrét eseteit jelentik. Mindez intézményépítési szempontból alapvetően két, a magyar alkotmányosságot érintő kötelezettségszegési eljárást jelentett. Az adatvédelmi rendszer megváltoztatása, illetve a bírák nyugdíjazásának ügye közül az előbbiben született Európai Bírósági döntés, mely az alaptörvény módosításának kényszerét is maga után vonta.

Az Európa Tanáccsal folytatott konzultációk a médiatörvény esetében elsősorban a médiahatóság vezetőjének kinevezési kritériumaira és eljárására, valamint hivatalviselési időtartamára vonatkozóan tettek szükségessé változtatást. Igazságszolgáltatási kérdésekben pedig az ügyek áttételére vonatkozó szabályozás váltotta ki a legélénkebb vitákat.

Új fejezetet jelentett a vitákban az Alkotmánybíróság 2012. decemberi döntése következtében előállt helyzet. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében az eredetileg az Alaptörvény sorsát osztó Átmeneti Rendelkezések című törvényt az alaptörvénybe kellett inkorporálni, amely a negyedik alaptörvénymódosítást tette szükségessé. A 2013 februárjában az országgyűlés elé terjesztett módosító javaslatról eleinte csak Magyarországon belül folyt a vita, azonban közvetlenül a zárószavazás előtt hirtelen az Európai Bizottság is közbelépett, követelve, hogy a magyar parlament halassza el a szavazást mindaddig, amíg a Bizottság meg nem vizsgálja a módosítás közösségi joggal való kompatibilitását.

Önmagában az eddig kizárólagos nemzeti szuverenitásnak tartott alkotmányozási folyamatba történő európai belépés mindenképpen új jelenség a tagállam és a közösségi szint kapcsolatában. Noha eddig is érvényesült a közösségi jog elsősége a tagállami joggal szemben, csak utólagos, jogi megalapozású, és a közösségi joggal ténylege ütközést okozó szabályozás esetén fordult elő hasonló eset. Magyarország esetében egy, az alkotmányos elveket kibontó törvényi szabályozás elfogadása előtt jelentette be a Bizottság a beavatkozási szándékát, amely lépés ez idáig példa nélküli volt a tagállami és a közösségi szint közötti kapcsolatokban.

VII. ÚJONCOK SZORÍTÁSBAN: ROMÁNIA ÉS BULGÁRIA ESETE

Bulgária és Románia 2007. január 1-jei EU-csatlakozására számos „kísérő intézkedés” mellett került sor, amelyek célja részben a halasztó hatályú védzáradék életbe léptetésének, azaz a csatlakozás egy évvel való elhalasztásának elkerülése volt. Ezen intézkedések egyike az ún. „együtműködési és ellenőrzési mechanizmus” (CVM), amelynek célja az igazságszolgáltatási reform, a pénzmosás, a korrupció és szervezett bűnözés elleni harc terén még fennálló hiányosságok felszámolásának ösztönzése és ellenőrzése.

E korábban precedens nélküli eljárás keretében a két országnak a bel- és igazságügyek területén a csatlakozás időpontját követően is személyre szabott teljesítmény-jelzőknek (*benchmark*oknak) kell megfelelnie. Amennyiben az új tagállam nem teljesíti feladatait, a csatlakozást követő három éven belül a Bizottság védintézkedéseket léptethetett volna életbe az új tagállammal szemben, azaz ki lehetett volna zárni a bel- és igazságügyi együttműködés bizonyos területeiből (ilyen védzáradék tényleges alkalmazására nem került sor). A CVM keretében mindkét ország évente, a teljesítményjelzőknek való megfelelés időpontjáig, jelentést tesz a meghozott intézkedésekről. A Európai Bizottság a feladatok teljesítésének ellenőrzésére szakértői missziókat küldhet. A begyűjtött információk alapján a Bizottság jelentést tesz a Tanácsnak és a Parlamentnek a két ország teljesítményéről. A mechanizmus addig áll a két tagállam teljesítményellenőrzésének szolgálatában, ameddig teljesnek nem mondható a feladatok végrehajtása.

Az Európai Unió beavatkozása Romániában is a belpolitika fordulataihoz köthető. Az előzmények még 2011. február 5-ére nyúlnak vissza, amikor a szociáldemokraták és a liberálisok, illetve konzervatívok 2011. február 5-én kötöttek szövetséget egymással Szociálliberális Unió (USL) néven. A szövetség elsődleges céljai között szerepelt a következő helyhatósági, illetve parlamenti választások megnyerése. Ezen felül mind a liberális vezető Crin Antonescu, mind pedig a szociáldemokrata vezető Victor Ponta célul tűzte ki a jelenlegi köztársasági elnök, Traian Băsescu leváltását.

2012 áprilisában Băsescu kormányalakításra kérte fel a Szociálliberális Uniót, miután a bukaresti törvényhozói testület megbuktatta a Mihai Răzvan Ungureanu vezette jobbközép kormányt. Május 7-én, a bukaresti törvényhozás két házának együttes ülésén a szociáldemokrata Victor Ponta megkapta az új kormány megalakításhoz szükséges bizalmat, és miniszterei még aznap este letették a hivatali esküt az államfő előtt. A kabinet sürgősségi rendelettel – azaz a parlament megkerülésével – módosította a népszavazási törvényt is: eltörölte az államfő leváltásához eddig előírt szavazati arányt. Addig a választói névjegyzékben szereplő polgárok többségére, kilenc millió támogató voksra lett volna szükség az elnök elmozdításához, mostantól azonban az urnákhoz járulók több mint felének szavazata is elegendő egy sikeres népszavazáshoz, függetlenül attól, hányan vesznek részt a voksoláson.

2012. július 6-án a kormánypárt, a Szociálliberális Unió alkotmány sértéssel, illetve a kormány jogköreinek bitorlásával vádolta meg az elnököt, és a bukaresti törvényhozás két házának rendkívüli ülésén felfüggesztették hivatalából. Három nappal később, július 9-én a Román Alkotmánybíróság érvényesnek minősítette Băsescu felfüggesztését, és Crin Antonescut, a szenátus újonnan választott elnökét nevezte meg ideiglenes államfőként. Másnap Băsescu elnöki hivatalát átadta az ideiglenes államfőnek, ám a végső szót az elnök személyéről a július 29-ére kitűzött népszavazásnak kellett kimondania.

2012. július 12-én Barroso és Ponta találkozott egymással és Barroso átnyújtott egy 11 pontból álló listát, amely a Bizottság kifogásait tartalmazta. Így többek között kifogásolták a választási szabályok megváltoztatását is. A Bizottság 2012. július 18-án kiadott jelentésében (Románia harca a korrupció ellen és az igazságügyi reform) élesen kritizálta a román kormányt, amiért nyomást gyakorolt a különböző állami intézményekre és a független bíróságokra. A jelentés szerint Románia és az EU kapcsolatai a 2007-es csatlakozás óta a legalacsonyabb szintre kerültek. José Manuel Barroso ugyanezen a napon kijelentette, hogy „az Európai Unió a jogbiztonság és a demokratikus értékek tiszteletben tartásán alapul és a romániai események megingatták bizalmunkat. A pártpolitikai küzdelmek nem jogosítanak fel a legfontosabb demokratikus alapelvek figyelmen kívül hagyására. A politikusok nem befolyásolhatják a bírakat az esetleg rájuk nézve kedvezőtlen döntéseik meghozatalakor. Az Alkotmánybíróság hatáskörét nem lehet megváltoztatni egyetlen éjszaka alatt”.

Románia kénytelen volt engedni az EU nyomásának és ígéretet tett a vitatott rendelkezések visszavonására. Így maradt az elnök elmozdításához szükséges kilenc milliós küszöb, amely a népszavazás érvényességét veszélyeztette. A népszavazáson végül nem jelent meg az érvényességhez szükséges választópolgár, így az Alkotmánybíróság érvénytelenítette Basescu felfüggesztését és visszahelyezte hivatalába. A kormányzó USL teljes mértékben tiszteletben tartotta az Alkotmánybíróság döntését, ugyanakkor annak politikai legitimitását vitatta. Románia 18,3 millió választójoggal rendelkező állampolgára közül csaknem 8 és fél millió adta le voksát a népszavazáson, vagyis a választói névjegyzékben szereplők 46,24 százaléka. A résztvevők 87,5 százaléka (7,4 millió) szavazott igennel és 11 százaléka (940 ezer) nemmel Traian Basescu leváltására. Victor Ponta kormányfő nyilatkozata szerint „Basescu politikai szempontból meghalt. Egy olyan ember, akit ötmillió szavazattal választottak meg, nem mondhatja azt, hogy legitim, miután nyolcmillióan szavaztak a leváltására”.

Mivel a júniusi bizottsági jelentésben komoly aggályok merültek fel a jogállamiság romániai tiszteletben tartása kapcsán, egy újabb jelentést irányoztak elő. A 2013. január végén elfogadott jelentésben a román Alkotmány és az Alkotmánybíróság döntései tiszteletben tartásának helyzetében számottevő javulásról számol be a Bizottság, azonban a bírói függetlenség, a kormánytagok és parlamenti képviselők összeférhetetlenség vagy korrupció miatti felelősségre vonása kapcsán nem teljesült valamennyi, az előző jelentésben megfogalmazott elvárás.

A jelentés ugyanakkor pozitívként megállapítja, hogy helyreállították az Alkotmánybíróság azon jogkörét, hogy vizsgálhassa a parlament által meghozott döntések alkotmányosságát, a vitatott sürgősségi rendeleteket visszavonták (az egyiket csak de facto nem alkalmazzák). Csökkentek a sürgősségi rendeletek kibocsátásával kapcsolatos alkotmányos szabályozás tiszteletben tartása ügyében megfogalmazott aggályok is. A Bizottság megköveteli ugyanakkor, hogy a köztársasági elnök, az új kormány és a parlament tartsák tiszteletben az alkotmányos rendet, továbbá, a tervezett alkotmánymódosítás során is érvényesüljön a hatalmi ágak szétválasztásának követelménye, valamint a bírói függetlenség követelménye.

A jelentés szerint a bírói függetlenség kapcsán nem teljesültek maradéktalanul a bizottsági ajánlásban foglaltak. Említést tesznek a bírói tevékenységgel szembeni politikai indíttatású támadásokról, és az egyes ítéletek hitelességének – politikai csoportok általi – kétségbevonásáról, aláásva így az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat. Sajnálatos, hogy a sajtó is rendszeresen nyomást gyakorol az eljáró bíróságokra. E tekintetben a médiahatóság nem bizonyult hatékony szereplőnek, jogköreit – a sajtószabadság biztosítása mellett – ennek megfelelően kell módosítani.

A Bizottság új vezetés kinevezését tartja szükségesnek az Ügyészség és a Nemzeti Korrupció-ellenes Igazgatóság (DNA) élére, mely független, szakmailag rátermett, biztosítva ezzel a társadalom bizalmának visszaszerzését. A Bizottság megállapította, hogy a Nemzeti Integritás Ügynökség (ANI) feddhe-

tetlenségi ügyekben elmarasztaló jelentései – és a kormány 2012-ben megfogalmazott elkötelezettsége – ellenére, az érintett miniszterek és vezető beosztású tisztviselők nem mondtak le tisztségükről, továbbá, hogy három újonnan kinevezett miniszterrel szemben büntetőeljárás van folyamatban korrupciós ügyek miatt, azonban lemondásra nem került sor. A jelentés olyan elvárást is megfogalmaz a parlamenti képviselők mentelmi jogát érintő legújabb jogszabályváltozás kapcsán, mely szerint a parlamentnek indokolnia kellene a képviselők mentelmi joga felfüggesztésének elutasításáról szóló döntését.

A köztársasági elnök és a miniszterelnök között létrejött Intézményi Együttműködési Megállapodás kapcsán a Bizottság a következőket figyeli: bírósági ítéletek tiszteletben tartását, nyomásgyakorlás megszüntetésére vonatkozó jogszabályi keretek kialakítását, a sajtószabadság tiszteletben tartása mellett a sajtószervek bíróságokkal szembeni támadásának megfelelő orvoslását, az újonnan megválasztott ombudsman függetlenségének és pártatlan eljárásának biztosítását (a parlamenti ellenzék ellene szavazott), annak garantálását, hogy a feddhetetlenség kapcsán elmarasztalt miniszterek lemondanak tisztségükről, a parlamenti képviselők mentelmi jogával kapcsolatos parlamenti döntéshozatali gyakorlat reformját.

A romániai eseményekkel párhuzamosan az Európai Unió Bulgária esetében is aktivitásának fokozása mellett döntött. A 2012. júliusi jelentésében a Bizottság elismerte ugyan, hogy történtek előrelépések valamennyi ajánlása kapcsán, megállapította ugyanakkor, hogy kétséges, egyes fontos igazságszolgáltatási kinevezéseknél tényleg valódi verseny alapján született-e döntés; a szervezett bűnözést érintő ügyek továbbra is rendkívül lassan haladnak, és kérdéses, hogy mindent megtettek-e két börtönből történő megszökés megelőzése érdekében. A vagyonekobbzási törvény tavaly hatályba lépett, de alkalmazása még nem tűnik kielégítőnek, a korrupció-ellenes harc kapcsán is csak kis mértékű előrehaladás történt, alig születtek eddig jogerős döntések.

2012 júliusában, a bizottsági éves értékelést követően a bolgár igazságügy-miniszter Diana Kovacheva bejelentette, hogy a bolgár igazságügyi rendszer a Bizottsággal folytatott párbeszéd mellett kiegészítő monitoring eljárás alá kerül: Németország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország és Olaszország megfigyelő bírakat és ügyészeket küldenek Bulgáriába az ottani partnereik tevékenységének figyelemmel követése érdekében. További megfigyelőket küldenek a készülő új büntető törvénykönyv előkészületeinek vizsgálatára. A megfigyelők által készített jelentések bekerülnek az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által folytatott megfigyelési eljárás dokumentációjába.

VIII. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG SZEREPE

A közvetlen, egy-egy konkrét esethez kötött uniós beavatkozás mellett egyre erősebben figyelhető meg a közösségi szint rendszerszerű befolyásolási törekvése is az egyes tagállamok belpolitikájára. Döntően két módszer mentén haladva

teszik ezt: egyrészt a rendszeres monitoring jellegű jelentések készítésekor, másrészt pedig a kötelezettség-szegési eljárásokat követő bírósági eljárásban, ahol a döntéshozó Európai Bíróság hoz a tagállamokra nézve kötelező jellegű döntést.

A rendszeresen megjelenő, a tagállamok teljesítményét értékelő dokumentumok sorából témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű a Bizottság által 2011. óta évente publikált jelentés az Európai Unió Alapjogi Chartájának végrehajtásáról. A dokumentum elsősorban az uniós polgároknak biztosított alapjogok érvényesülése szempontjából értékeli a tagállamok törvényhozási tevékenységét.

Már az első jelentés éles bírálattal illetett egy „új” és egy viszonylag régi tagállamot. 2010-ben Litvániában olyan törvényjavaslat készült, amely szerint a homoszexualitásról szóló tájékoztatás káros a kiskorúakra, ennél fogva be kell tiltani. A javaslat az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvbe ütközik, így a Bizottság – azon elv alapján, amely szerint az Alapjogi Charta csak annyiban alkalmazandó a tagállamokban amennyiben uniós jogot hajtana végre – a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülését és a véleménynyilvánítás szabadságát látta veszélyben. A litván parlament felfüggesztette ugyan a törvényjavaslat leginkább vitatott rendelkezésének hatálybalépését, de a törvény további rendelkezései 2010 márciusában hatályba léptek.^[6]

Spanyolország esetében egy uniós polgár megkeresésére vizsgálta a Bizottság, hogy milyen feltételeket támasztanak a tagállamok az európai uniós választásokon való szavazókénti nyilvántartásba vételhez, amennyiben a választópolgár lakóhelye a saját tagállamtól eltérő tagállamban van. A tagállam által alkalmazott olyan kiegészítő követelmény, amely szerint a lakóhely szerinti ország által kiállított személyi igazolványt kell felmutatni a nyilvántartásba vételhez, a Bizottság szerint indokolatlan nehezítő körülményt jelent a választójog gyakorlásában. Spanyolország ígéretet tett a kiegészítő követelmény eltörlésére.^[7]

Az Európai Bizottság 2011-ben párbeszédet kezdeményezett Finnországgal annak érdekében, hogy a finn jog is ismerje el az uniós polgároknak az európai választásokon való részvételi jogát függetlenül attól, hogy melyik tagállamban tartózkodnak és azonos feltételek mellett, mint a tartózkodási hely szerinti tagállam polgárai. E párbeszéd eredményeképpen Finnország arra is hajlandóságot mutatott, hogy eltörölje azt a követelményt, amely szerint ötezer finn állampolgár támogató aláírása szükséges politikai párt alapításához.^[8]

IX. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÍTÉLETEIVEL LEZÁRT UNIÓS FELLÉPÉS

[6] 2010. évi jelentés az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazásáról, A polgárok jogai. COM (2011) 160 végleges.

[7] Jelentés az európai parlamenti képviselők választásáról, valamint az Európai Unió polgárainak a lakóhelyük szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon való részvételéről. COM (2010) 605 végleges.

[8] 2011. évi jelentés az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazásáról, A polgárok jogai. COM (2012) 169 végleges.

Az 1995-ben elfogadott adatvédelmi irányelv (1995/46/EK) megköveteli, hogy egy tagállamban működő adatvédelmi hatóság a rá bízott feladatok ellátása során teljes függetlenségben járjon el (28. cikk (1) bekezdés). A függetlenség követelménye nyitotta meg a Bizottság számára a lehetőséget, hogy a tagállamok adatvédelmi intézményrendszerébe a közösségi szint felől, a közösségi jog védelmében beavatkozzon.

Az Európai Unió Bírósága (Bíróság) a Bizottság által Németország ellen kezdeményezett ügyben (C-518/07) értelmezte először az adatvédelmi irányelvnek (Irányelv) a teljes függetlenségre vonatkozó követelményét. A Bíróságnak azt kellett megítélnie, hogy a német adatvédelmi felügyeleti rendszerben a nem állami szektorbeli adatkezelőket ellenőrző adatvédelmi hatóságok állami felügyelete sérti-e az Irányelv által támasztott teljes függetlenség követelményét.

A Bíróság – a Bizottság érvelésének helyt adva – elvi élel mondta ki, hogy a teljes függetlenség bármely összefonódást, illetőleg közvetlen, vagy akár közvetett befolyás gyakorlását kizárja. Emellett a Bíróság rámutatott arra is, hogy annak megállapításához, hogy a teljes függetlenséget rögzítő szabályozást a tagállam nem megfelelően ültette át, nem szükséges a függetlenség tényleges csorbulása, elegendő annak kockázata, lehetősége, hogy a befolyásolás megtörténik. A Bíróság szerint a teljes függetlenség fogalma szélesen értelmezendő.

Kiemelést érdemel, hogy bár Németország a szubszidiaritás elvének sérelmére is hivatkozott, mondván, hogy az EK-Szerződés 100a cikke alapján nem lehet előírni, hogy „saját jogrendjétől idegen rendszer” elfogadására kötelezzék, a Bíróság nem adott helyt ennek az érvelésnek: álláspontja szerint ugyanis a teljes függetlenség széles értelmezése nem ütközik a szubszidiaritás elvébe, mivel az nem haladja meg a Szerződésben lefektetett célok eléréséhez szükséges mértéket.

A teljes függetlenségre vonatkozó széles értelmezési kötelezettséget erősítette meg és vitte tovább a Bíróság a Bizottság által Ausztria ellen kezdeményezett eljárásban is (C-614/10). A Bíróságnak ebben az ügyben is az Irányelv 28. cikk (1) bekezdésében foglalt függetlenségi követelményt kellett értelmeznie. Az eldöntendő kérdés az volt, hogy megfelel-e az osztrák Adatvédelmi Bizottság (AB) szabályozása e követelménynek, ha az Adatvédelmi Bizottság egy hattagú tanácsként működik, tagjai rész munkaidőben látják el feladataikat, és az egyik tag jogász végzettségű köztisztviselő.

Ausztria szerint a nemzeti szabályozása azért felelt meg a teljes függetlenség követelményének, mert az AB az EUMSZ 267. cikk és az Emberi Jogok Európai Egyezmény 6. cikk (1) bekezdés értelmében vett független bíróságnak minősül, így funkcionálisan független. A Bizottság szerint viszont az AB működésében a teljes függetlenség három – azaz a funkcionális, a szervezeti és a pénzügyi – kritériumai közül, csak a funkcionális elem biztosított, ami miatt az AB függetlensége nem teljes az Irányelv 28. cikk (1) bekezdése értelmében.

A Bíróság azzal utasította el az osztrák érvelést, hogy a teljes függetlenség fogalmát önállóan, az Irányelv szövege, célja és rendszere alapján kell értelmezni,

azaz függetlenül az EUMSZ 267. cikkétől, és ezért a funkcionális függetlenség teljesülése nem elegendő az Irányelv által megkövetelt teljes függetlenséghez. A Bíróság emellett megismételte a német-ügyben kimondott tételét, ami szerint a felügyelő hatóságnak olyan függetlenséggel kell rendelkeznie, amely lehetővé teszi számára egyrészt, hogy feladata ellátása során külső befolyástól mentesen járjon el, másrészt védelmet kell élveznie minden olyan – közvetett, vagy közvetlen – külső befolyástól, amely hatással lehet határozataira. Összegezve: az osztrák ügyben a Bíróság fenntartotta a teljes függetlenség fogalom széles értelmezésének lehetőségét, és emellett elvi jelentőséggel kimondta, hogy megkülönbözteti az Irányelvben foglalt teljes függetlenség fogalmat a bírói függetlenség fogalmától.

X. EURÓPAI EGYESÜLT ÁLLAMOK?

Az előbbi áttekintésből is látható, hogy az utóbbi egy évtized egyértelműen a Bizottság politikai kérdésekben való aktivizálódását hozta magával. Míg az elmúlt évszázad nyolcvanas évei az egységes belső piac – azaz a gazdasági integráció – kiépítésében mutattak fel jelentős döntéseket, a kilencvenes évek a politikai integráció előkészítésében játszott európai parlamenti és tagállami együttműködés időszaka volt, addig az ezredforduló után a keleti bővítés előkészítésében egyre fontosabb szerepet játszó Bizottság az addig számára tabutémának számító politikai jellegű kérdésekben is egyre bátrabban szolt bele a tagállamok – vagy éppen a jelöltek – belpolitikájába.

A szerződésben szereplő meghatározása szerint a Bizottság a Szerződés őre. Feladata a közösségi jog és a közösségi érdek érvényesülésének elősegítése, az integráció motorjaként pedig a folyamat mozgásban tartása. A Bizottság ambíciói azonban jól látható módon az elmúlt években túlléptek az eddig megszokott szerep határain. Részben a Szerződés és a közösségi jog szövegének érvényesítésével, részben pedig ezen szerep kiterjesztő értelmezésével egyre erősebb az a tendencia, amely során a Bizottság egyfajta uniós demokrácia értelmezőjeként és védelmezőjeként akar fellépni.

Jól mutatja ezt az a tény is, hogy a Bizottság, illetve egyes biztosai egyre gyakrabban engednek meg maguknak politikai tartalmú kiszólásokat, tesznek olyan kijelentéseket, amelyek egyértelműen csak politikai dimenzióban értelmezhetők. Hasonlóképpen – különösen a magyar eset kapcsán, de hasonlólt láttunk a román eseményeknél vagy Horvátország csatlakozási folyamata során – egyre gyakrabban bújik ki a Szerződésben felállított korlátok alól azzal, hogy kifejezetten politikai jellegű európai intézményekkel együttműködve próbálnak kényszerítő nyomást gyakorolni az egyes tagállamokra.

Ilyen jellegű lépésnek tekinthető, hogy Horvátország számára csatlakozási feltételként írták elő a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús bűncselekményekkel foglalkozó hágai bírósággal (ICTY) való együttműködést, vagy a magyar és a román esetben az Európa Tanácson keresztül történő nyomásgya-

korlást. Itt már sok esetben a közösségi jogból nem vagy legalábbis nem közvetlenül levezethető kérdésekben történő befolyásolásról van szó. Sok esetben olyan kérdésekről, amelyek korábban hagyományosan a nemzetállami szuverenitás hatáskörébe tartoztak.

Ez a fejlemény két kérdést is felvet a Bizottsággal kapcsolatban: a legitimitás és a mandátum kérdését. Azaz – máshogyan megfogalmazva – azt a kérdést, hogy mi alapján lép fel a Bizottság a tagállamokkal szemben és milyen tartalom érvényesítése érdekében? Míg az Európai Unió Tanácsa a tagállamok érdekeit gyűrjék a közös nevezők mentén közösségi döntéssé, addig a Bizottság kifejezetten a közösségi érdeket megjelenítő adminisztratív apparátus. Legitimitációját alapvetően a tagállamoktól nyeri, az Európai Parlament biztosokkal kapcsolatos meghallgatása és aztán a Bizottságról való jóváhagyó szavazása inkább szimbolikus, mint tényleges bizalmi szavazás. Noha a tagállamokkal szembeni közvetlen fellépés lehetősége magán a Szerződésen alapul, a szűkebben vett jogértelmezési és jogalkalmazási kérdéseken túl politikai szempontból már érdekesebb és nyitottabb ennek a fellépésnek az értelmezése.

Tekintettel arra, hogy a Bizottság a Szerződés őreként léphet fel a közösségi jog sérelme esetén a tagállamokkal szemben, a politikai-intézményépítési ügyekben történő fellépés szükségessé teszi a jogállamiság és demokrácia valamilyen Szerződésben történő definícióját. Érezve ezt a problémát, több uniós tagállam és közösségi politikus is ilyen irányú kezdeményezéssel élt. Leghíresebb ezek közül négy tagállam (Dánia, Finnország, Hollandia, Németország) külügyminiszterének kezdeményezése, amely a demokrácia és jogállam uniós szintű feltételrendszerét kívánja megteremteni.

Születésekor a tervezet nagy feltűnést keltett, azóta azonban belesimult az uniós demokráciáról szóló viták sorába. Önmagában megjelenése, és a hozzá hasonló kezdeményezések napvilágra kerülése is jól jelzi, hogy az Európai Unió mint politikai rendszer valóban válaszúthoz ért: vagy egzakttá válik és intézményesedik a közösségi szint demokráciája, vagy a politikai integráció kérdései – és így a demokrácia és jogállamiság közösségi szintű létrehozatala is – hosszú időre lekerül a napirendről.

IRODALOM

- ECB letter shows pressure on Berlusconi. Elérhető:
- <http://www.ft.com/cms/s/0/3576e9c2-eaad-11e0-aeca-00144feab49a.html#axzz2T5B6vVZs>. (Letöltve: 2013.05.12.)
- Milward, Alan S. (1992): *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge, London.
- Rasmussen, Morten (2008): Supranational governance in the making. In: Kaiser, W. – Leucht, B. – Rasmussen, M. (eds.): *The History of the European Union; Origins of a trans- and supranational polity 1950-72*. Routledge, London.
- Vachudova, Milada Anna (2004): *Europe Undivided; Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford University Press, Oxford.

- *2010. évi jelentés az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazásáról, A polgárok jogai.* COM (2011).
- *Jelentés az európai parlamenti képviselők választásáról, valamint az Európai Unió polgárainak a lakóhelyük szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon való részvételéről.* COM (2010).



•
Zilzer Gyula: Gáz VIII, 1932