

LEHETSÉGES-E DIKTATÚRÁT MŰKÖDTETNI AZ EU-BAN, AVAGY TEHET-E VALAMIT BRÜSSZEL A TAGÁLLAMI DEMOKRÁCIÁK VÉDELMEBEN?¹

*Lidérces Európa, hol
egész falka eb csabol,
s a nemzetek – mire várva? –
mind gyűlöletükbe zárva.*

*A szellem csúfos kudarca
ül ki minden emberarcra,
és a részvét tengerét
a szemekben fôdi jég.*

W. H. Auden: W. B. Yeats emlékére
(Somlyó György fordítása)

*Ha a szabadságát egy nép – különösen egy olyan
nép, amely szabadságát még nem nyerte el – nem
értékeli annyira, hogy küzdjön érte, és azt meg-
védje bármilyen erővel szemben, amely az orszá-
gon belül felsorakozhat ellene, érkezzenek bár
azoktól, akik az állami bevételek felett rendelkez-
nek, a kérdés csak az, milyen rövid idő, néhány év
vagy hónap alatt jut az ilyen nép szolgaságra.
Akár az általa választott kormányzat, akár egy
katonai vezető vagy a hatalom megdöntésére ösz-
szeesküvő csoport, de rövid úton meg fog szüntetni
minden demokratikus intézményt: hacsak nem
szolgálja jobban az érdekeiket az, hogy meghagy-
ják ezeket az intézményeket, és megelégszenek
azzal, hogy merő formássággá alacsonyítsák őket;
mivel, hacsak a szabadság szelleme nem erős a nép
körében, azok, akik a végrehajtó hatalmat megka-
parintották, bármilyen intézményt könnyen a des-
potizmus céljaira használhatnak.*

J. S. Mill: Néhány szó a be nem avatkozásról

Van-e határa a politikai változásoknak az Unió tag-
országaiiban? Vagy, kevésbé elvontan fogalmazva: mi
történik, ha egy ország elindul egy olyan berendez-
kedés felé, amely már nem tekinthető liberális de-
mokráciának? Nyersebben szólva: lehetséges-e dik-
tatórát működtetni az Európai Unióban? Ha ilyen
változás jelei mutatkoznak, Brüsszelnek közbe kell-e
avatkoznia, hogy megmentse, sőt, adott esetben új-

raélessze a demokráciát? Vagy ez illegitim beavato-
zást jelentene az országok belügyeibe, olyan orszá-
gokéba, amelyek meghatározott hatásköröket ruház-
tak át az Unióra, és Brüsszelt arra nem hatalmazták
fel, hogy a liberális demokráciát védő rendőr szere-
pében lépjen fel az európai kontinensen? Mindezek
természetesen már nem csak elméleti kérdések: a
közelmúlt fejleményei Magyarországon és Románi-
ában megmutatták, hogy az ilyen jellegű kihívások
az európai politika napirendjére kerülhetnek – még
akkor is, ha az euróválság jórészt háttérbe szorította
az említett két ország kapcsán megjelent azon aggo-
dalmat, hogy az illiberalizmus felé vezető lejtőre té-
vedhettek.

Amellett fogok érvelni, hogy Brüsszel legitim
módon avatkozhat be egy tagállam belügyeibe a libe-
rális demokrácia védelme érdekében. Az ilyen be-
avatkozásokkal kapcsolatos négy gyakori fenntartás
nagyreszt téves. Az egyik ellenérv szerint ezek a lé-
pések képmutatóak, mivel az Unió maga nem de-
mokratikus, így nem is tetszeleghet a demokrácia vé-
delmezőjének szerepében; egy másik vád arra mutat
rá, hogy csak kisebb, relatíve gyenge tagállamokkal
szemben lép fel Brüsszel (ebben az értelemben ez a
kritika ugyanúgy képmutatást ró fel); egy harmadik
ellenvetés szerint az ilyen beavatkozások paternalis-
ták és – végső soron – illiberálisak; és végül ott van az
a dilemma, hogy nincs a liberális demokráciának
egyetlen, konszenzusos európai modellje, amelyet
mintaként használhatnánk, hogy megállapítsuk, az
egyes országok teljesítik-e vagy sem az „európai stan-
dardokat”. Lehet, hogy néha beszélnek ilyen standar-
dokról, de valójában nem léteznek.

Ezek nem alaptalan felvetések. De úgy vélem,
hogy mindegyikre megnyugtató válasz adható, ha
kidolgozunk egy szempontrendszerrel arra, hogy
mikor és hogyan igazolható az európai beavatkozás.
Az igazi probléma nem egy meglehetősen absztrakt,
elméleti síkon jelentkezik, hanem a politikai eszkö-
zök és konkrét politikai stratégiák szintjén. Magya-
rul: az a gond, hogy az EU-nak nincs koherens esz-
közrendszere olyan helyzetek kezelésére, amelyeket

az eurokraták – vagy akár az európai elitek általában – nem nagyon láttak előre. Ez nem jelenti azt, hogy az EU teljesen eszköztelen lenne jelenleg. De azt mindenképp, hogy a jelenleg az EU rendelkezésére álló jogi és politikai eszköztára, amellyel nyomást tud gyakorolni a tagállamokra, könnyen önkényesnek és opportunistának tűnhet.

Úgy tűnik, az igazság egyszerűen az, hogy Brüsszel – ugyanúgy, mint a tagállami kormányzatok – láthatóan azt feltételezte, hogy a liberális demokráciák megszilárdítása az EU-csatlakozáshoz vezető versenyben visszafordíthatatlannak bizonyul. Ha egyszer bekerülnek a klubba – szólt a meglehetősen elrugaskodott érvelés –, a fiatal demokráciák örülni fognak, hogy bent vannak, és soha nem tekintenek majd vissza (vagy oldalra, esetleg előre, az illiberális államvezetési formák felé). Sajnos, másként történt: Európának újra végig kell gondolnia, hogy hogyan tudja az Unió nemcsak támogatni a demokráciát, de akár megvédeni is.

A NEMZETEK FELETTI DEMOKRÁCIAVÉDELEM NAGYON RÖVID TÖRTÉNETE

Manapság közhely arról beszélni, hogy az „identitásteremtéshez” szükség van egy „Másik”-ra, vagyis ellenségre, de legalábbis valakire, aki „nem Mi vagyunk”. Ha ez igaz, az EU-nak a 2000-es évek elején kellett volna megtalálnia az önazonosságát, hiszen ekkor tűnt fel Európa „Másik”-ja – a huszadik századi Európa történetében nem először – egy osztrák karizmatikus vezető, Jörg Haider személyében. Haider populista jobboldali Szabadság Pártjának kormányra kerülése az akkori EU-tagokat – Ausztria kivételével, természetesen – „szankciók” elfogadására sarkallta, például, hogy nem támogatnak osztrák jelölteket a nemzetközi szervezetekben.

Mégis: az, amit később „Haider- eset”-ként ismerünk meg, erősen traumatizálta az európai eliteket: hogy a (jórészt szimbolikus) szankciók szinte nevetésesnek tündek; hogy növekedett a félelem a nacionalista hanyatlástól Ausztriában; és főként az, hogy végül a Brüsszel által választott három „bölc”-ből álló csoport hivatalos jelentésben szögezte le, hogy nincsen semmi baj az osztrák kormányzattal (még ha volt is némi fenntartásuk a Szabadság Párttal szemben).² Európa megégette a kezét – legalábbis ma sokan így gondolják.

Több mint egy évtizeddel később újra napirendre került az a kérdés, hogy hogyan kellene megvédeni a demokráciát az EU-ban, ha egyáltalán. Különösen két ország adott okot kiemelt figyelemre Brüsszel-

ben: Magyarország és Románia.³ Az események röviden így foglalhatóak össze: Magyarországon egy jobboldali populista párt, a Fidesz kétharmados többséget szerzett a 2010. áprilisi választásokon. A Fidesz-kormány egy új „nemzeti együttműködési rendszer” bevezetését jelentette be, drákói médiatörvényt fogadott el, amelyet széles körben kritizáltak – többek között az EBESZ és a Velencei Bizottság –, és 2011-ben keresztülvert egy új alkotmányt, amely mellett, hogy nacionalista és illiberális, aláasta a fékek és egyensúlyok rendszerét. Megfigyelők „putyinizáció”-ról vagy „Lukashenko light”-jelenségről kezdtek beszélni.⁴

Romániában a jogállam elleni támadás sokkal gyorsabban zajlott le: 2012 nyarán a szocialista liberálisnak nevezett koalíció (tudvalévő, hogy ezeknek a címkék szinte semmit nem jelentenek a romániai politikai életben) megpróbálta felelősségre vonási eljárással elmozdítani a konzervatív liberálisnak mondott elnököt, és ennek érdekében visszanyeste az alkotmánybíróság hatásköreit (amellett, hogy több, rendkívüli helyzetre hivatkozva elfogadott rendeletet alkotott, hogy előre borítékolhassa az impeachmentről tartott népszavazás eredményét).

Az EU mindkét esetben tartalmi (és vitatott) módon avatkozott be. A Bizottság kritikával illette a magyar médiaszabályozást, amelyet később módosítottak – ámbár kérdéses, hogy nem őrizte-e meg továbbra is illiberális karakterét. Magyarország ellen kötelezettségzegési eljárásokat is indítottak, bár az eddig elért eredmények megint csak – legjobb esetben is – vegyesek voltak: Budapest teljesített néhányat a kérések közül, a nemzeti bank függetlenségére és a költségvetési hiányra vonatkozóan, de az igazságszolgáltatás függetlenségét számon kérő felhívásokat nagyrészt figyelmen kívül hagyta. A Bizottság 2012 júliusában felszólította Romániát, hogy vonja vissza az elnökről szóló népszavazás kapcsán elfogadott módosítást, és ennek a kormány eleget tett (ami döntően hozzájárult az impeachment eljárás kudarcához). Victor Ponta miniszterelnök további, a jogállamiság helyreállítását célzó intézkedésekre tett ígéretet, de jelen tanulmány írásakor még nem világos, hogy az ígéretet követik-e majd tettek.

Az EU-s fellépést mind Magyarország, mind Románia esetében heves bírálatok érték – és nem csupán a két érintett tagállamban. Brit euroszeptikusok – s mellettük német konzervatívok – azzal vádolták Brüsszelt, hogy a tagállamok belügyeibe avatkozik bele, alapvetően önkényes okokra hivatkozva (és valószínűleg annak érdekében, hogy saját hatalmát növelje). Érdekes módon világos bal-jobb megosztottság érződött a bizottsági fellépést bírálók körében: jobboldali kritikusok a nemzetállami szuverenitás

fontosságát hangsúlyozták (és a keménykezűnek tartott EU-s beavatkozással a nemzeti büszkeségen esett sérelmeket); a baloldalon az ellenkezés kevésbé állt elvi alapon, mint inkább azon a széleskörű vélekedésen, hogy a Bizottságot végső soron csak a gazdaság érdekli, pontosabban a központi bankok szerepének neoliberais felfogása szerinti védelme és a költségvetési szigor kikényszerítése.

Az világos, hogy szükség van annak szisztematikus végiggondolására, hogy mennyiben legitimek ezek a beavatkozások. Az uniós jog természetesen szolgál néhány iránymutatással, de feltűnő, hogy a brüsszeli intervenciók kapcsán elhangzott érvek inkább a demokráciaelmélet, mint a jog nyelvén szóltak meg. Mely lépések igazolhatóak tehát a demokrácia nevében, és melyek nem?

NÉGY PROBLÉMA

Az első szokásos vád a demokrácia védelmében tett EU-s lépésekkel szemben, hogy az EU maga sem demokratikus – így rendkívül képmutató, amikor Brüsszel olyan értékek védelmében és nevében beszél, amelyeket maga sem tart szem előtt.⁵ Ez a vád figyelmen kívül hagyja, hogy az Unió legitimitása nem azon alapszik, hogy egy, az egész kontinensre kiterjedő demokráciaként működne, mint inkább azon, hogy a nemzeti parlamentek szabad elhatározásukból úgy döntöttek, hogy kötelezik magukat, és követik az európai szabályokat.⁶ Az euróválság idején ezt az önkorlátozáson alapuló logikát sokan támadni kezdték – a piacok nem tartották hitelesnek ezeket a szabályokat és a kapcsolódó szankciókat. De a közös piac évtizedek óta jól működik: senki nem panaszkodik amiatt, hogy például Brüsszel bíróság elé viszi a tagállami kormányokat a versenyjogi tilalmak megsértése miatt.

Az európai bővítés egyik deklarált célja volt, hogy Kelet-Európa országaiban megszilárdítsa a liberális demokráciát (vagy, például Románia esetében, hogy először lezárja a liberális demokráciába történő átmenetet). A kormányzatok pedig – Európához csatlakozva – igyekeztek a „visszacsúszást” megakadályozni; mint ahogy Odüsszeusz az árbochoz kötötte magát, hogy ellen tudjon állni a szirének – ebben az esetben a jövő illiberális és antidemokratikus demagógjai – énekének. Ezért sem Orbán Viktor magyar, sem Victor Ponta román miniszterelnöknek nincs igaza, amikor Brüsszelt egyfajta európai gyarmatosítással vádolja. Orbán – az EU-t a török, a Habsburg, az orosz és más, a szabadságszerető magyarokat elnyomó hatalmakhoz hasonlítva – azt sérelmezi, hogy „ők akarják megmondani nekünk, hogyan

éljünk”. Valójában „ők” csak emlékeztetik a magyarokat és a románokat, hogy a 2004-es, illetve 2007-es csatlakozásukkor mit gondoltak arról, hogy hogyan akarnak élni.⁷

A fentiek után még mindig vélheti valaki úgy, hogy a közös piac és a demokrácia védelmében tett lépések közötti párhuzam sántít. Nem teljesen más kérdés a sör tisztaságának kérdése, mint a tagállamok politikai intézményeinek alakja és formája? Nem azon az elven alapszik az európai integráció, hogy a tagállamok megmaradnak mind „a szerződés urai”-nak, mind (néhány jól körülhatárolt területen) saját politikai fejlődésük urainak? Végül is a Lisszaboni Szerződés kifejezett elvként tartalmazza, hogy az Unió kötelessége tiszteletben tartani a tagállamok nemzeti identitását. Nem áll-e fenn közvetlen veszélye annak, hogy a beavatkozás körüli viták a szimbolikus, végső soron nacionalista politika terepévé válnak, ahol kizárólag a *kisebb* tagállamok kerülnek elő? Ez mindenesetre egy elterjedt értelmezése annak, ami Ausztriával történt, amikor Haider pártja jutott hatalomra. Jacques Chirac, aki otthon képtelen volt fellépni Jean-Marie Le Pen Nemzeti Frontjával szemben, könnyen moralizálhatott a kisebb tagállamokban uralkodó helyzetről – legalábbis úgy tűnt.⁸ Ugyanakkor senki nem mert fellépni Berlusconi Olaszországával szemben, függetlenül attól, hogy milyen politikai „bunga-bunga” zajlott. Az erős tagállamok – különösen, ha egyúttal az EU alapító tagjai voltak –, úgy tűnt, hogy a törvény felett állnak. És ez a második kérdés, ami súlyos aggodalomra ad okot az EU-s fellépések esetében.

Fölösleges lenne tagadni, hogy a politikai erőviszonyok szerepet játszanak abban, hogy az EU fellép-e, és hogy miképp lép fel: egyes tagállamok nagyobb súllyal bírnak, mint mások, a Bizottságnak természetesen megvannak a saját politikai érkei, és a hazai, rövid távú politikai megfontolásokat sem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni a szupranacionális döntéshozatalban. Mégis hiba lenne az osztrák és olasz, illetve a magyar és román példák alapján azt a következtetést levonni, hogy csak a kisebb tagállamokat érhetik szankciók. Ennél az egy kérdésnél fontosabb különbségek vannak, amelyek nem pusztán esetleges körülmények, hanem olyan kérdések, amelyek segítenek annak feltérképezésében, hogy milyen meggyőző kritériumrendszer alapján lehet legitim az EU-s fellépés.

A „Haider-üggyel” részben az volt a probléma, hogy azelőtt alkalmaztak szankciókat, hogy az új kormány bármilyen jelentős lépést tett volna. Természetesen lehetséges igazolni megelőző szankciókat is. De Ausztria esetében ezek inkább tűntek Haider korábbi (például Hitler foglalkoztatáspolitikai

kájáról tett) megnyilatkozásai feletti nemtetszés ki nyilvánításának, mint elvi alapú szembenállásnak a kormány tervezett intézkedései miatt. Ez szöges el- lentétben áll azzal, ami Magyarország vagy Románia esetében történt: mindkét ország kormánya világos lépéseket tett; és ezek olyan illiberális trendd é álltak össze, amelyet nem lehetett többé egyszeri el- tévelyedésként értékelni.

Másodszor, lényeges különbség van Berlusconi Olaszországa és a két, keletebbre fekvő ország között. Igaz, hogy a „Cavaliere” is megpróbálta a fékek és egyensúlyok rendszerét meggyengíteni, és próbálta hosszabb távú hatalmon (és szabadlábon) maradását biztosítani.⁹ De az ellenzék, amely egyébként nem volt túl jó állapotban, elég erős maradt; a médiát nem tudta teljes uralni Berlusconi saját cégbi- rodalma; elvesztett egy népszava- zást; és – ami a legfontosabb – az igazságszolgáltatás folytatta a ma- ga küzdelmét.¹⁰ Röviden tehát: volt alapja annak a várakozásnak, hogy idővel a folyamat pusztán a belső politikai küz- delmek révén önkorrekciónhoz vezet. Ezért ilyen eset- ben a külső beavatkozás könnyen illegitimnek tűnhet – mintha Brüsszel egy hazai hatalmi küzdelemben előre győztest hirdetne. Egy régi bölcsesség jelenik meg ebben, amely már John Stuart Mill tizenkilen- cedik század közepi munkáiból is ismerős lehet: ide- ális esetben a népek maguk vívják ki szabadságukat, és hozzák létre (vagy védik meg) a demokráciát.¹¹ Ahogy Mill a „Néhány szó a be nem avatkozásról” című művében megjegyzi, „az egyetlen próba..., amellyel megállapítható, hogy egy nép alkalmassá vált-e demokratikus intézmények működtetésére, az az, hogy tagjai – vagy legalábbis elegendő tagja ahhoz, hogy győzelemre vigyék az ügyet – hajlandóak bátor munkát és veszélyt vállalni szabadságukért”.¹²

Ez a gondolat egyúttal segít, hogy megértsük a beavatkozásokkal kapcsolatos harmadik dilemmát, amely szerint az ilyen fellépések szükségképpen illiberálisak és paternalisztikusak lennének. Más- ként fogalmazva: nem kellene olyan népeket segíte- ni, akik nem tudnak magukon segíteni, és ne védjük meg őket saját kormányaiktól – a szélsőséges esete- ket (mindenekelőtt a népirtás esetét) leszámítva. Ez az egyébként ésszerűnek és „klasszikus liberális” ér- vnek ható ellenvetés két fontos tényezőt hagy fi- gyelmen kívül. Először is: az, hogy semlegesnek hangzik, még nem jelenti azt, hogy valóban semle- ges lenne. Az Európai Bizottság elvégre a „szerző- dések őre”, és feladata, hogy hatékonyan orvosolja azok megsértését, vagy általában fellépjen az olyan esetekben, amikor a politikai intézmények helyzete

olyan súlyos mértékben rosszabbodik, hogy az az adott tagállamon túlmutató következményekkel fe- nyeged. Rossz precedenst teremt, és a minta könnyen továbbterjedhet. Ebben az értelemben *valamennyi* tagállam érdeke, hogy a Bizottság kikényszerítse azon kötelezettségek teljesítését, amelyeket a tagál- lamok korábban magukra vállaltak.

Ennél azonban még fontosabb, hogy valamennyi európai polgár közös érdeke, hogy az Unió belül ne kelljen egy illiberális tagállammal számolnia. Hi- szen ez a tagállam szavazati joggal bír az Európai Tanácsban, és döntése végső soron valamennyi ál- lampolgár életére kihat. Ebben az értelemben való- jában nincs olyan tagállami döntés, amely teljesen

EURÓPÁNAK ÚJRA VÉGIG
KELL GONDOLNIA, HOGY HO-
GYAN TUDJA AZ UNIÓ NEM-
CSAK TÁMOGATNI A DE-
MOKRÁCIÁT, DE AKÁR MEG-
VÉDENI IS.

belső ügy maradna; az egyes tag- államok belpolitikai fejleményei valamennyi uniós polgárt érin- tik.¹³ A kölcsönös függőség té- nyét (azzal együtt, hogy az EU jelenleg képtelennek látszik arra, hogy a tagállami viselkedések ne- gatív külső hatásait internalizálja)

az európaiakkal a közelmúlt euróválsága értette meg, de inkább csak pénzügyi és gazdasági vonat- kozásban. Ugyanakkor létezik kölcsönös *politikai* függőség is.

Ezek a megfontolások alátámasztják, hogy az a – megérzés alapján kézenfekvőnek tűnő – liberális ál- láspont, miszerint nem szabad egy ország belügyeibe beavatkozni olyan politikai elvek érvényesítése érde- kében, amelyek az ott élőket mintha nem érdekelnék, vagy amelyeket könnyedén feladni látszanak, az EU-ra nem alkalmazható. Az Unióban a tagállamo- kat eleve kötelezettségek terhelik, és kölcsönös poli- tikai függőség áll fenn mind a tagállamok, mind ál- lampolgáraik között. Talán szükségtelen külön mon- dani, hogy ha egy tagállam már nem tekinti magára kötelezőnek ezeket a vállalásokat, sőt, ki akar szakad- ni a többi tagállam (és a többi uniós polgár) felé fennálló függőségi helyzetből, akkor csak tessék: ennek megvan a módja. De egy ilyen döntésnek va- lamiképp felismerhetően demokratikus úton kell megszületnie. Egy kiépült diktatúrának ki kell lépnie az EU-ból, függetlenül attól, hogy a saját állampol- gárai egyébként mit akarnak (már amennyire ez egy- általán megállapítható); de egy demokratikus ország- nak, amelyik ki akar lépni, érdeke az is, hogy a de- demokratikus intézményei fennmaradjanak – tehát egyúttal az is, hogy Brüsszel ennek kapcsán nyomást gyakoroljon, még akkor is, ha a végső és demokrati- kus úton született döntés a kilépés mellett szól.

Végül, mit kezdünk azzal a felvetéssel, hogy nin- csen közös európai mérce a liberális demokrácia mi- benlétéről, ezért önkényes minden demokráciavédő

erőfeszítés Európában? Itt egy történelmi évrre tudunk támaszkodni: a második világháborút követő európai fejlődés arról szól, hogy egyre több hatáskör került nem választott intézményekhez, például alkotmánybíróságokhoz.¹⁴ Ez a trend pedig olyan tapasztalatokon alapult, amelyet Európa a század derekán bekövetkezett politikai katasztrófáiból (jól vagy rosszul) leszűrt, különösen pedig azon a célkitűzésen, hogy egy parlament se adhassa át az őt megillető hatalmat egy Hitlernek vagy a Vichy-Franciaországot vezető Pétain marsallnak – de legalábbis bizonyos fékek és ellensúlyok képezzenek valamilyen akadályt. A korlátozás nélküli népuralommal vagy akár parlamenti hatalommal – amelyet egy német alkotmányjogász egyszer „parlamenti abszolútizmus”-ként aposztrofált – szembeni bizalmatlanság úgymond beépült a háborút követő európai politika génállományába.¹⁵

Természetesen a történelem nem végzetszerű, és a tapasztalatok, amelyeket leszűrni vélünk, nem feltétlen teszik a lépéseinket legitimé. De ésszerű elvárásnak tűnik, hogy az ettől a – lényegében madisoni – politikai modelltől való radikális, hirtelen eltérést külön igazolni kell. Ez igaz Magyarországra is, ahol többek között az alkotmánybíróságot, és általában az 1989 óta tiszteletben tartott független intézményeket, szisztematikusan meggyengítik. De például Nagy-Britanniára ez nem alkalmazható közvetlenül, ahol az elméletben korlátlan parlamenti szuverenitás felett érvényesülő *de facto* korlátozások informálisabb jelleggel működnek, a legutóbbi időkhöz viszonyítva.

A négy rendkívül indokolt felvetésre megfogalmazott válaszok közvetetten körülírnak egy kritériumrendszert, amely meghatározza, hogy mikor lehet vélelmezni, hogy az EU-s beavatkozást legitim válaszlépésnek kell tartanunk. Először is: nem lehet szó megelőző lépésről, ha a tagállami kormány korábban már megsértett közös európai politikai elveket. Ez az *előélet* szükségszerűen alátámasztja, hogy a kormányzat általános magatartása és egyes politikai szisztematikusan módon érvényesülnek. Az egyetemes jogszétségek is nagyon problémásak lehetnek, de csak kontextusba helyezve szabad értékelni őket. Más szóval: itt helye van politikai ítéletnek – sőt, valójában az szükséges is. A második elem, hogy a beavatkozás célja a múltban vállalt kötelezettségek kikényszerítése. Ha okkal várható, hogy a belső mechanizmusok eredményre vezetnek, akkor a beavatkozással várni kell. Harmadrészt, Európában nincs egyetlen, megszilárdult demokráciafogalom. Viszont vannak közös, történelmileg kialakult értelmezések. Az ezektől való hirtelen eltérések esetén az érintett kormányzatot terheli igazolási kötelezettség.

Ki kell emelni, hogy *valamennyi* tagállam és *valamennyi* európai polgár érdeke, hogy a liberális demokrácia alapelveit kikényszerítsék. Ezen érdekük és fenntartásaik kinyilvánítását nem lehet azzal lesöpörni, hogy az belső ügyekbe történő beavatkozásnak minősül. Bizonyos értelemben mind az államok, mind állampolgáraik ezen kötelezettségek kikényszerítésével bízták meg a Bizottságot.

Mindezzel együtt: az Unióban a tagállami kormányoknak és állampolgároknak *tisztelettel* kell viseltetniük egymás iránt. Ez alatt azt értem, hogy számítanak a nüanszok a politikai nyelvezetben és hangsúlyokban, amikor az „európai család” tagjairól beszélünk. Egyrészt a külső kritikát soha nem tarthatjuk pusztán azért gyanúsának, mert kívülről jön – amellet érvelek, hogy az uniós polgárok egyazon politikai tér részei, és helyes, ha úgy érzik, közük van ahhoz, amit mások ebben a térben tesznek. De nem szabad – sem európai politikusként, sem európai értelmiségieknek – általánosítani, például amikor „a magyarok”-ról beszélnek egy konkrét kormányzat helyett. Brüsszelnek sem szabad tagállamokat rakoncátlan vagy éretlen gyerekeknek tekinteniük, akik egy kicsit lassan fogják fel, hogy miről is szól a liberális demokrácia. Az EU mint ténylegesen létező rendszer sokban különbözhet attól, amit a tankönyvekben a „demokráciába történő átmenet”-ről olvasunk, és ami szerint az átmenettől kezdve örökké béke, jólét és politikai boldogság honol. Magyarországon például már a 2004-es csatlakozáskor a fellendülés utáni visszaesés jelei mutatkoztak, a vállalatok kezdtek továbbállni, és még keletebbre keresni a kisebb adóterheket és olcsóbb munkaerőt.

HÁROM STRATÉGIA – ÉS KORLÁTAIK

A legitimitás, valamint az, hogy megfelelő politikai eszközök állnak rendelkezésre, két külön dolog. Ebben a részben röviden áttekintem az EU jelenleg meglévő eszközeit arra, hogy fellépjen a demokrácia védelmében a tagállamokban. A vizsgálatom konklúziója, hogy még ha az eszközök – úgy tűnik – meg is felelnek a feladatnak, vagy politikai okokból nem lehet ezeket igénybe venni (bár ez idővel változhat), vagy más hátulütők vannak (leginkább a megvalósításhoz szükséges időt tekintve).

A 7. cikkkel kapcsolatos politika

Amint az ismeretes, az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke lehetőséget ad arra, hogy egy ország tagsági jogait felfüggeszék, ha tartósan megsérti a

közös európai értékeket. A cikk ötlete két nyugat-európai mintademokráciától, Olaszországtól és Ausztriától származik, a bővítés előkészületeihez kapcsolódva, egyértelműen az attól való félelemtől vezérelve, hogy miket követhetnek el azok a barbár kelet-európai országok; a helyzet iróniája, hogy szankciókat – bár nem a 7. cikk szerintiakat – először Ausztriával szemben alkalmaztak, 2000-ben.¹⁶ A Haider-ügyet követően egy köztes lépcsőt építettek be, lehetővé téve az EU-nak, hogy egyértelműen jelezze, hogy „fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket” (ezek „az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait”). Más szóval az Unió olyan stratégiát fogadott el, amely lehetővé teszi a fokozatos válaszlépéseket, vagyis nem kell egyből azzal a váddal szembesíteni a tagállami kormányzatot, hogy ténylegesen megsérti a közös európai értékeket.

Még ezen differenciált megközelítés ellenére is van ma egy nézet, amely szerint a 7. cikk összességében olyan, mint egy „atomfegyver” – vagyis a gyakorlatban nem használható. Valójában az államok túlságosan tartanak attól, hogy egy nap majd velük szemben is fellépnek a 7. cikk alapján. Ráadásul az a megoldás, hogy a szankciók alkalmazásához nem kell valamennyi tagállam szavazata, azt is elképzelhetővé teszi, hogy egy tagállam ellene szavaz, szembe megy a kompromisszumokra, kölcsönös engedményekre és bizalomra, valamint a politikai értékek nemzeti felfogását övező tiszteletre építő uniós ethosszal.

Igaz, hogy a 7. cikk ezen korlátai némiképp esetlegesen: idővel változhat a megítélésük, különösen, ha a demokrácia és a jogállamiság elvét gyorsabb és nyíltabb támadások érik, mint ahogy ez Magyarország és Románia esetében történt (képzeld el, ha Victor Ponta – legalábbis hivatalosan – nem hátrál meg olyan gyorsan 2012 nyarán). Ugyanakkor a 7. cikk korlátainak alapos vizsgálata során figyelembe kell vennünk, hogy nem valószínű, hogy a demokráciát és a jogállamot érő támadások védelmében manapság bárki az autoriter kormányzás előnyeire vagy a huszadik századi autoriter, netán totalitárius rendszerekre hivatkozna. Ez ismerős probléma, a demokráciákban, a „militáns demokráciáról” folytatott vitákból: elég a pártok betiltásánál alkalmazott elmentmondásos (és nehezen igazolható) feltételre gon-

dolni, amely a háború utáni Európában kétségkívül a legismertebb példája a militáns demokrácia esz-köztárának, gondolva a német *'wehrhafte'* vagy *'streitbare Demokratie'* elvére. Eszerint a pártoknak nem egyszerűen a liberális demokrácia rendszerével szembeni általános ellenséges hozzáállást kell tanúsítaniuk, a betiltáshoz arra is szükség van, amit a német alkotmánybíróság „tevélegesen harcoló, agresszív attitűd”-ként írt le.¹⁷ Feltételezhetjük, hogy a tagállami kormányok igyekeznek mindig úgy érvelni, hogy a liberális demokrácia fogalmi keretein belül folytatják politikai küzdelmeiket, és hogy csak arról van szó, hogy más tagállamokhoz képest némileg eltérő értékeket követnek. Egyértelműen ez

GONDOT OKOZ, HOGY NINCS OLYAN JOGI VAGY POLITIKAI SZEREPLŐ, AMELYNEK AZ LENNE A FELADATA, HOGY... FELHÍVJA A FIGYELMET, HA EGY TAGÁLLAMBAN VÁRHATÓAN ROMLIK A DEMOKRÁCIA ÉS A JOGÁLLAMISÁG HELYZETE

volt például Orbán stratégiája, amikor 2012 márciusában egy német lapnak azt magyarázta, hogy az egyetlen probléma az volt, hogy a nyugat-európai baloldalnak nem tetszett, hogy ő olyan értékeket képvisel, mint a nemzeti büszkeség, kereszténység és család.¹⁸ Ugyanakkor a fentebb említett, háború utáni közös demokráciafelfogás jogi előír-

sokban nem jelenik meg. A 7. cikk alkalmazása melletti érvként lehetne hivatkozni rá, de maga a cikk – vagy éppen a 2. cikk – biztosan nem tartalmazza.

Civis europeus sum

Jogtudósok részéről elhangzott olyan javaslat, hogy a 7. cikk alternatívájaként a nemzeti bíróságoknak – építve az Európai Bíróság joggyakorlatára – kellene védelmet nyújtaniuk a tagállami állampolgárok alapvető jogait illetően, hiszen ők, elvégre, uniós polgárok is egyúttal (bár, sajnos, a legtöbben erről mit sem tudva, boldog tudatlanságban élnek).¹⁹ Amíg a tagállami intézmények ellátják azt a funkciójukat, amelyet az említett szerzők az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt alapvető jogok „lényeges tartalmának” neveznek, nincs ok rá, hogy akár a nemzeti bíróságok, akár az Európai Bíróság egyeseknek mint *uniós polgároknak* nyújtson védelmet. Amint azonban a kérdéses intézményeket egy illiberális kormányzat eltéríti, az uniós polgárok tagállami bíróságokhoz és végső soron az Európai Bírósághoz fordulhatnak, biztosítandó ezáltal azt, amit maga a Bíróság az uniós polgárság „lényegének” nevezett.

Ez egy ötletes elgondolás. A német alkotmánybíróság híres „Solange”-döntésének fordított alkalmazásával elejét veszi az európai polgároktól érkező panaszáradatnak, amitől egyébként az európai jog és a tagállami jog elkülönülésének általános áttörése

miatt tartani lehetne. Ugyanakkor nem csak arra irányul, hogy behozza a képbe az Európai Bíróságot, hanem arra is, hogy a *tagállami* fékek és ellen-súlyok liberális rendszerét erősítse politikai válság idején. Azt az alapigazságot hangsúlyozza, hogy az EU nem működhet stabil liberális demokráciák nélkül, továbbá – ahogy Miguel Maduro a Centro Europa-ügy kapcsán megjegyezte – hogy „az alapvető jogok tiszteletben tartása az EU jogrendjének része, és enélkül az európai népek közös cselekvése és az európai népekért történő közös fellépés értéktelen és megvalósíthatatlan lenne”.²⁰ Nem mellékesen, ez megerősíti azt is, ami összeköti az európaikat: az uniós polgárság státuszát – ahelyett, hogy a tagállamokat egymás ellen uszítaná, a politikai értékek megfelelő értelmezése feletti végeláthatatlan konfliktusba taszítva azokat (ahogy azzal a 7. cikk alkalmazása fenyeget). Ezzel egyúttal a probléma lényegét veszti célba: egy illiberális vagy kifejezetten nem demokratikus kormányzat fennállásával bekövetkező alapjogsérelmeket. Ez a megközelítés – szemben az Európai Bizottság által kezdeményezett kötelezettségzegési eljárásokkal, hiszen az ott használt érvek nem tudják igazán megragadni a jogállamot és demokráciát ért támadások sajátosságait – lehetővé teszi, hogy közvetlenül azzal foglalkozzunk, hogy a tagállami kormányzat lépései hogyan viszonyulnak a közös (és alapvető) európai értékekhez.²¹

Ahogy fentebb mondtam, ez egy ötletes elgondolás. Sőt, talán túl ötletesnek tűnik, azon kritikuskok szemében legalábbis, akik úgy gondolják, hogy minden tagállami kormányzat elutasítaná, ha a Bíróság felhatalmazva érezné magát arra, hogy szisztematikusan vizsgálja a jogállamiság érvényesülését a tagállamokban. Elvégre a 7. cikkről folytatott részletes viták során, az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején, felmerült annak lehetősége is, hogy az Európai Bíróság döntsön a tagállamok ellen alkalmazandó szankciókról – és ezt a megoldást végül egyértelműen elvetették a tagállamok (amelyek, nem meglepő módon, a Tanácsot tették volna meg központi szereplőnek).²² Aztán itt van az a kézenfekvő megfontolás, hogy a bírósági eljárások (akár tagállami, akár európai szinten) jelentős időt vesznek igénybe (és a kapcsolódó veszély, hogy az EJEB-hez hasonlóan az Európai Bíróságot is hamarosan ellepnék az ügyek). Végül felmerülhet az az aggodalom, hogy egy alapvetően *politikai* kihívásra adott jogi válasz nem működőképes megoldás; hogy nem lehet a jogiasítástól – az európai értékek egyéni bírósági el-

járásokban történő kikényszerítésétől – várni eredményt ahelyett, hogy megjelenne maga a közös európai politikai cél; hogy egész politikai rendszerekről (Montesquieu szóhasználatában azok „szellem”-éről) van szó, nem pusztán elszigetelt egyéni jogokról; és hogy Európában nem további jogiasodásra („eurolegalizmusra”), hanem több politikára („europolitikára”) van szükség.²³

Európa politizálódása, a politika európaivá válása

Hogyan kellene egy valódi politikai válaszlépést elképzelnünk? Sokszor elhangzik, hogy az euróválság Európa politizálódását hozta magával – és hogy itt az ideje a politika európaivá válásának. Szerzte a kontinensen az emberek ráébredtek, hogy annak, ami a földrész egy másik szegletében történik, közvetlen hatással van a saját életükre; hogy Brüsszel nem csak egy technokrata gépezet, amely automatikusan a mindenki számára legjobb döntéseket állítja elő; hogy egy európai pártrendszerre van szükség ahhoz, hogy az Eu-

rópa jövőjéről szóló különböző elképzeléseket az egész Unióban vita tárgyává lehessen tenni. Ez idáig rendben is van. De a politika fentiek szerinti európaivá válásának egy kevésbé kívánatos hatása is nyilvánvalóvá vált: a konzervatív Európai Néppárt zárta sorait Orbán védelmében; a spektrum másik oldalán Martin Schulz – az Európai Parlament elnöke és Orbán legnyíltabb bírálóinak egyike – a hozzá hasonlóan szociáldemokrata Ponta védelmére kelt, legalábbis eleinte.²⁴ Mindez inkább tűnik pártpolitikának, mint az európai elvek pártatlan védelmének.

Mégis, lehet, hogy itt is egyszerűen az az elv érvényesül, hogy nem lehet egyszerre mindkét lovat megülni: ha az egyenes út a demokratikus legitimitáshoz a politizálódáson át vezet, akkor a pártosodás (és az elszabaduló pártpolitikai indulatok) ennek szükségszerű velejárói. A demokrácia, szemben a jogállammal, bizonytalansággal jár (az általánosan elfogadott kereteken belül senki nem tudhatja – vagy nem lenne szabad tudnia – előre egy választás vagy általában a politikai küzdelem eredményét). Tehát, miközben a bíróságoknak és a Bizottságnak első ránézésre jogos igényük, hogy a demokrácia pártatlan védelmezőiként tűnhessenek fel, a párthovatartozás és politikai szolidaritás felhasználása a demokrácia védelmében nem feltétlenül jár sikerrel, és nem biztos, hogy mindez arra vezet, hogy becsvágy a becsvágygal szegül szembe (‘ambition counteracting ambition’). Más szóval az Európai Néppárt, ha nem akarja azzal lejártni magát, hogy

egy illiberális vagy korlátozott demokráciát létrehozó erőket kell a soraiban tudnia, nyomást gyakorolhat a magyar kormányzatra, illetve erősítheti azt az érzést, hogy minden párttag egy közös, valóban európai politikai vállalkozás részese, amelynek elárulása következményekkel jár. De természetesen ez a logika a visszajára is fordulhat, ha jobbnak látszik eltusolni, hogy valaki letért erről a közös útról, mert különben féltő, hogy hatalmon lévő szövetségeseket veszítünk, és olyan közös értékekre hivatkozással kerülhetünk szembe, mint a kereszténység vagy a nemzet. Sajnos minél jobban nő az európai pártpolitika (és az Európai Parlament) súlya, annál valószínűbb, hogy egy nemzetek feletti frakciófegyelem érvényesülhet, és – az Egyesült Államok Kongresszusa kapcsán ismert, nem túl megnyerő kifejezésekkel éve – elképzelhető, hogy egyfajta lóvászári alkudozáshoz vagy kölcsönös hátvakargatáshoz hasonló helyzet jön létre, olyasféle egyezséggel, hogy „ha békén hagyjátok Magyarországot, mi sem bántjuk Romániát”.

Mármost, a fentebb említett egyik stratégia sem nyilvánvalóan elhibázott vagy eredménytelen. Sőt, hozzá kell tenni, hogy nem csak rossz híreink vannak; elég az EU 2011-es és 2012-es reakciójára gondolni Magyarország és Románia kapcsán: végső soron elfogadottá vált a Bizottság fellépése a demokrácia védelmezőjének szerepében, még akkor is, ha Orbán és Ponta mást mondott a Bizottságnak, és mást mondott (és tett) otthon.²⁵ Vagyis, még a Bizottság ellenfelei sem pusztán arra hivatkoztak, hogy Brüsszelnek a belső piac működése felett kellene őrködni, és távol kellene tartania magát a politikai kérdésektől. Ugyanígy lényeges, hogy Orbán elment az Európai Parlamentbe, hogy szembenézzon a különösen a zöldektől és a liberálisoktól érkező kemény kritikákkal, és válaszoljon rájuk. A jelenléte nemcsak felértékelte a Parlamentet mint egy összeurópai vita színhelyét – ahová sok más európai kormányfő valószínűleg nem látogatna el –, de eredménykeltő volt abból a szempontból is, hogy a konfliktus végül akár szorosabb európai kohézióhoz is vezethet.²⁶

Am ha minden ilyen jól végződik is, az sem jelenti azt, hogy valóban minden rendben lenne. Ponta a maga részéről jelezte, hogy hajlandó a jogállamiság fenntartását célzó brüsszeli kéréseknek eleget tenni, és – a felszínen legalábbis – sokkal készségesebbnek mutatkozott, mint Orbán. Tehát, valami működni látszott. De az, ami ebben az esetben működött, nem olyan eszköz, amit az EU minden esetben be tudna vetni. Az, hogy Ponta megnyihült, úgy tűnik, hogy annak köszönhető, hogy az EU képes volt azzal fenyegetni, hogy Románia kívül marad az oly-

annyira vágyott, az útlevel nélküli utazás lehetőségével kecsegtető schengeni övezeten. Az ehhez hasonló jutalomra és büntetésre („mézesmadzagra és korbácsra”) épülő stratégia sikeres lehet – de nem mindig áll rendelkezésre (ha egyszer csatlakoztál a schengeni övezethez, bent vagy, és nem könnyű kitessékelni), és inkább tűnhet egyszeri zsarolásnak. Ráadásul ez a megközelítés egy rendkívül szétterjedett, többsebességű vagy akár csak félig integrált Európához vezethet, ahol a perifériát állandó politikai zűrzavar és jogbizonytalanság jellemzi.

NÉHÁNY SZERÉNY JAVASLAT

Hogyan tudná az EU hatékonyabban kezelni a liberális demokráciát érő kihívásokat? Ennek a kérdésnek a megválaszolásakor két kísértésnek kell ellenállnunk: egyrészt nem szabad, hogy az intézményi megoldásokat illetően túlságosan szárnyaljon a fantáziánk, másrészt hiba lenne az is, ha kizárólag az adott politikai helyzetben megvalósítható ötletekből indulnánk ki. Nem az tesz elfogadhatóvá egy javaslatot, hogy a legleleményesebb intézményi megoldással áll elő, sem pedig az, hogy a tagállamok által leginkább elfogadható ötletnek tűnik. Jobb, ha kiindulópontként visszatérünk ahhoz a kérdéshez, hogy melyek pontosan azok az elméleti és gyakorlati kihívások, amelyekre választ keresünk; és melyik javaslat felel meg ezeknek leginkább.

Az elméleti kihívást szerintem az jelenti, hogy megtaláljuk azt a *szereplőt, aki alkalmas arra, hogy hitelteljes jogi és politikai döntést közvetítsen*. A jogi-technikai ítélet (ha ez a vetület egyáltalán leválasztható) önmagában nem elegendő, a korábban már említett okoknál fogva: szisztematikus kihívásokról van szó, tehát szükséges a kontextus valamilyen értelmezése, az arányosság figyelembe vétele – és, nem utolsósorban, egyfajta összevetési képesség megléte. Egy egyszerű, kipipálható tételekből álló lista nem segít; valakinek a teljes képet kell látnia és megértenie. Másrészt a döntés nem lehet részrehajló – és semmiképp nem tűnhet részrehajlóknak.

Gyakorlati szempontból a nehézséget egyértelműen az jelenti, hogy az EU-ban a hatalom továbbra is rendkívül diffúz és töredezett; nem jött létre igazi közös európai politikai tér (nem beszélve egy közös nyilvánosságról); tehát kihívást jelenthet kialakítani és irányítani egyfajta közös politikai figyelmet. Különös gondot okoz, hogy nincs olyan jogi vagy politikai szereplő, amelynek az lenne a feladata, hogy – mintegy megnyomva a „piros gombot” – felhívja a figyelmet, ha egy tagállamban várhatóan romlik a demokrácia és a jogállamiság helyzete.

Mi következik a probléma fentiek szerinti megfogalmazásából? Először is úgy tűnik, hogy a 7. cikket mindenképpen meg kell hagyni mint lehetséges megoldást – viszont egyúttal kibővítésre is szorul. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyekben a demokráciát nem lassan ássák alá vagy építik le (részben), hanem valahol a teljes demokratikus felépítmény tűnik el vagy bizonyul működésképtelenné – gondoljunk csak egy katonai puccsra. Ilyen szélsőséges esetben az Uniónak lehetőségének kell lennie arra, hogy a tagállamot teljesen kizárja az EU-ból. Amint az ismeretes, az Európai Unióról szóló szerződés szerint az államok dönthetnek arról, hogy önkéntesen elhagyják az Uniót – de nincs olyan jogi eljárás, amely lehetővé tenné egy ország tényleges kiléptetését (mellesleg, az önkéntes kilépésre megszabott eljárás is hosszadalmasnak bizonyulhat). Igaz, hogy mindezek most valószerűtlen forgatókönyvnek tűnnek, de támogatandó a kizárás lehetőségének megteremtésére irányuló javaslat, különösen azok számára, akik a 7. cikk szimbolikus értékét hangsúlyozzák – bár előfordulhat, hogy ezalatt egyúttal egyáltalán nem szimbolikus dolgokat is értenek, mondjuk az *elrettetés* erejét.²⁷

A probléma a 7. cikk szerint igénybe vehető, szigorúbb szankciókkal természetesen az, hogy valamennyi tagállam közötti megállapodást igényel (még a megelőző opció is négyötödös többséget igényel a Tanács tagjai körében). Tehát a jogállam és a demokrácia helyzetében bekövetkező drámai hanyatlás esetén fontos, hogy az EU-nak olyan eszközök is a rendelkezésére álljanak, amelyekkel nyomást tud gyakorolni a tagállamokra, de amelyek alkalmazása nem igényel hosszas eljárást, például valamennyi tagállam vagy nagy többségük egyetértését. Az egyik lehetséges megoldás, hogy a Bizottság megkezdi a jogállamiság helyzetének (lényegében az igazságszolgáltatás minőségének) figyelemmel kísérését valamennyi tagállamban.²⁸ Fontos, hogy ez egységes módon történjen valamennyi ország esetében. Bár van annak hagyománya, hogy egyes országokat megfigyelnek (Romániát és Bulgáriát), egyszerűen rossz üzenete van, ha csak néhány államot szemelünk ki, ha annak nincs külön indoka (csak az országgal kapcsolatos előítéleteken alapszik). Egy ilyen „univerzalista” felügyelet, ha tetszik, egy biankó, intézményi gyanakvás; hatékony üzemanyaga az olyan – például a jelenlegi magyar kormányzó párt által előszeretettel alkalmazott – érvelésnek, hogy egyeseket mintha „másodrendű állampolgárokként” kezelnének, vagy mintha kétszintű Európában élnénk, ahol néhány állam kapcsán érvényesül a bizalom, míg mások esetében nem.

Ugyanakkor felmerülhet a kérdés, hogy a Bizottság valóban el tudja-e látni azt a szerepet, amelyet korábban a hiteles jogi és politikai döntés közvetítésének képességeként jellemeztem. Azt tudjuk, hogy a Bizottság az eurózóna tagállamainak költségvetése (azok felügyelete és esetleges módosítása) kapcsán új hatásköröket kap. De a Bizottság legitimitásának növelésére – amelyet a hatáskörbővítés szükséges velejárójának szokás tartani – irányuló sok, ha nem valamennyi, javaslat tartalmazza a Bizottság lényegében *politikaivá tételét*: hogy az elnököt közvetlenül válasszák, vagy hogy a biztosok testületét politikailag egyszínűbb kabinetkormányra tegyék. Ezek minden esetben azt jelentenék, hogy a testület pártosabbá válna, és ezzel a Bizottság sokkal kevésbé léphetne fel hiteles jogi és politikai döntéshozóként.

A másik megoldás, hogy a Bizottság nem maga látja el ezt a feladatot, hanem ezt a hatáskört egy másik intézményre ruházná át, mint mondjuk az Alapjogi Ügynökség, esetleg egy másik intézmény, amely hitelesen léphetne fel annak védelmében, ami egy európai *acquis normatif*-ként jellemezhető.²⁹ Gondolhatunk egyfajta „Koppenhágai Bizottság”-ra (a „koppenhágai feltételek”-re emlékeztetve), a Velencei Bizottsághoz hasonlóan, csak még nagyobb hangsúlyt fektetve a demokrácia és a politikai rendszer általános minőségére.³⁰

Az igazi kérdés azonban természetesen az, hogy: „És akkor mi van?” Mi történik, ha úgy tűnik, hogy egy ország szisztematikusan aláássa a jogállamot és korlátozza a demokráciát? Az én javaslatom az, hogy a felhatalmazásnak ki kell terjednie egy olyan mechanizmus beindítására, amely egyértelmű üzenetet küld (nem csak szavakban), de nem éri el a 7. cikkben foglalt szankciók súlyát. A szervezet tanácsára aztán a Bizottságnak például csökkentenie kellene az állami kiadásokhoz biztosított pénzügyi forrásokat, vagy komoly pénzbüntetést kellene kiszabnia.³¹ Különösen az első lépés bizonyulhat hatásosnak, ha az EU-s költségvetés a következő években jelentősen növekedne (ahogy azt sok, az euróválság elleni küzdelmet célzó javaslat tartalmazza).³² Ráadásul az EU-s alapokból származó források csökkentése erősítené azt az üzenetet, hogy az az ország, amely a jogállamot ássa alá, olyasmit követ el, amely az egész Uniót érinti – és amelyre valóban európai szintű válasz születik. A Haider-ügy persze azzal a tanulsággal járt, hogy el kell kerülni azt a látszatot, hogy az egyes országok egy tagállammal szemben sorakoznak fel (talán pontosabban: bandába verődnek); ugyanakkor a Bizottság által tett lépés esetén lehetetlenné válna, hogy egy ország megossza a tagállamokat, vagy kijátssza egyiket a másikkal szem-

ben, esetleg néhány erősebb országot úgymond leválasszon a szankciót támogató koalícióról.

Természetesen mindez csak gondolat kísérlet. Hadd húzzam alá még egyszer, hogy ami számít, az egy olyan szerv létrehozása, amely hitelesen testesít meg egy jogi-politikai döntést, amely gyorsabban tud reagálni az eseményekre, mint egy bíróság, és a döntései következményekkel járnak, bár azok súlya nem éri el a 7. cikk szerinti intézkedések szintjét. Ehhez kapcsolódik az a remény, hogy ez a szerv elég láthatóvá válik ahhoz, hogy hatásos vészjelzést küldjön az egész közös európai politikai térségben – vagy abban, ami abból megvalósult.

ZÁRÓGONDOLATOK

Ahogy Wojciech Sadurski rámutatott, a tagállamokkal szembeni szankciók, valamint – végső soron – annak lehetősége, hogy a tagállamot kizárják az Unióból, felvetik annak kérdését, hogy mennyiben tekinthető lezártnak az uniós fejlődés, és hogy lezárt és koherens jogrendnek tekinthető-e valójában.³³ Egyúttal nem kerülhetjük el, hogy (újra) szembenézzünk azzal a problémával, hogy létezik-e egyáltalán az Unióban olyan, amit a hatalom végső forrásának tekinthetnénk, továbbá – még inkább egy schmitti megközelítést követve – azzal, hogy egy olyan, folyamatban lévő „projekt”, amelynek intézményei minden konfliktust gazdasági vagy etikai kérdéssé alakítanak át, nevezhető-e egyáltalán „politikainak”.³⁴

Ez a tanulmány ezeket az átfogóbb kérdéseket még csak nem is érintette. Viszont a demokraciailmélet szemszögéből bemutatta, hogy miért tekinthetők legitímnek az EU-s szankciók. Amellett érvelt, hogy az EU-nak – jelenleg – nem áll rendelkezésére egy jogi és politikai eszközökből álló koherens rendszer, amely lehetővé tenné, hogy a tagállamokban a demokráciát és a jogállamot érő kihívásokra választ adjon. Tekintve, hogy a tagok mennyire ellenezték azt az elképzelést, hogy a Bizottság vagy a Bíróság átfogó ítéletben értékelje a demokrácia és a jogállam helyzetét egy tagállamban, egyáltalán nem világos, hogy van-e esélye annak, hogy a jelen tanulmányban tett javaslatokat valaha elfogadják. Mára mindenesetre kétségtelenül tudatában vagyunk annak, hogy miben állhatnak ezek a kihívások – míg korábban, legalábbis látszólag, mindenki előszóval adott elő olyan mesét, amely a csatlakozás happy endjével zárult; utána pedig mindenki élt (politikai) boldogságban, míg meg nem halt.

Fordította: Körtvélyesi Zsolt

JEGYZETEK

1. Hálás vagyok Halmai Gábornak, Miguel Poiarés Madurónak, Kim Lane Scheppele-nek és Mattias Kummnak az EU-s fellépések legitimitásáról folytatott hosszas vitákért. Szeretném megköszönni a „Saving Democracy in Europe” címmel a Princeton Egyetemen október 12–13-án tartott workshop résztvevőinek a tanulmány egy korábbi változatához fűzött segítő megjegyzéseit.
2. Martti AHTISAARI – Jochen FROWEIN – Marcelino OREJTA: Report on the Austrian Government’s Commitment to the Common European Values, in particular concerning the Rights of Minorities, Refugees and Immigrants, and the Evolution of the Political Nature of the FPÖ (The Wise Men Report), *International Legal Materials*, 2001, 102–123.
3. Magyarországról lásd a magyar illiberális fordulatnak szentelt szekciót: *Journal of Democracy*, 2012/3.; a TóTH Gábor Attila által szerkesztett kötetet: *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary’s 2011 Fundamental Law*, Budapest, CEU Press, 2012; valamint további történeti adalékokért a következő írásom: Longing for Greater Hungary, *London Review of Books*, 2012/12.; továbbá Paul LENDVAI: *Hungary: Between Democracy and Authoritarianism*, New York, Columbia University Press, 2012.
4. Ezek a kifejezések jól mutatják a Putyin vagy Lukasenko által fémjelzett berendezkedések pontos meghatározásával kapcsolatos nehézségeket. Az „illiberális demokrácia” túl enyhének tűnik, a diktatúra túl erősnek. Ugyanakkor ezen rezsimek fő jellemzőiben egységesség mutatkozik: a hatalom szinte teljes központosítása; a jogállami eszközökkel való visszaélés az ellenzék helyzetének gyengítése érdekében, a központosított hatalmat korlátozó bármilyen jogi fék felszámolásával; a média csaknem teljes kontrollja; az a tendencia, hogy a rendszer továbbra is a demokrácia szóhasználatát alkalmazza (gondoljunk csak a „szuverén demokrácia” fogalmának megalkotására Putyin alatt). Vitatható, hogy mennyiben játszik szerepet a magas olajár ezen rendszerek sajátosságaiban – annyi bizonyos, hogy nem tudtak volna közel sem ekkora stabilitást elérni az olajár-robbanás nélkül. Lásd még Ivan KRASZTEV – Stephen HOLMES: An Autopsy of Managed Democracy, *Journal of Democracy*, 2012, 33–45.
5. Ezt az érvet természetesen nem sok EU-szakértőtől hallani – mégis azonnal megjelent a nyilvános vitákban, valamint (ha érdemes egyáltalán itt említeni őket) az internetes hozzászólásokban.
6. Lásd még Peter L. LINDSETH: *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, New York, Oxford University Press, 2010.

7. A republikanizmus szóhasználatában: az EU az érintett tagállam polgárainak kinyilvánított érdekei mentén avatkozik be; felhatalmazás birtokában lép közbe. Lásd Philip PETTIT: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
8. Lásd még: Michael MERLINGEN – Cas MUDDÉ – Ulrich SEDELMEIER: The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies*, 2001, 59–77. Talán nem meglepő, hogy az adatok szerint a hazai pártpolitikai megfontolásoknak és az emberi jogok védelmét előtérbe helyező gondolkodásnak egymásra kellett találniuk a szankciók támogatása kapcsán.
9. Berlusconi kormányzati stílusa – már amennyire egyáltalán kormányzott – nagyban épített saját személyiségére és a népszavazás eszközére; kevésbé az állam átfogó átalakítására, mint inkább egy odaadó hívekből álló sereglet létrehozására irányult. Lásd Maurizio VIROLI: *The Liberty of Servants: Berlusconi's Italy*, (trans. Anthony Shugar), Princeton, Princeton University Press, 2011.
10. Nadia URBINATI: *Prima e Dopo*, Rome: Donzelli, 2011.
11. Ezt az érvet természetesen le lehetne vezetni a szubsidiaritás elvéből is.
12. Idézi: Michael WALZER: *Just and Unjust Wars*, New York Basic Books, 1992, 88.
13. Ez nem jelenti azt, hogy a „minden mindennel összefügg” elvét a gyakorlatban könnyű lenne igazolni; az intuitív olyan kézenfekvőnek tűnő gondolat kapcsán megfogalmazható néhány nehézségről lásd: Robert E. GOODIN: Enfranchising All Affected Interests and its Alternatives, *Philosophy and Public Affairs*, 2007, 40–68.
14. Ezt az érvelést bővebben kifejtettem a következő műben: *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth-Century Europe*, London, Yale University Press, 2011. Lásd még Peter L. LINDSETH: The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920-1950s, *Yale Law Journal*, 2004, 1341–1415.
15. Természetesen ez csak egy másik megfogalmazása annak a gondolatnak, hogy az EU-ban érvényesül egyfajta „alkotmányos pluralizmus” és „alkotmányos tolerancia”, és (bár mindkettő fontos normatív vetülettel bír) mindkét elv korlátozottan érvényesül – ahogy azt minden egyes csatlakozás esetén láthatjuk. Lásd Neil WALKER: The Idea of Constitutional Pluralism, *Modern Law Review*, 2002, 317–359; J. H. H. WEILER: Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg, in *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, eds. Kalypso NICOLAÏDIS – Robert HOWSE, Oxford, Oxford University Press, 2001, 54–70.
16. Wojciech SADURSKI: Adding Bite to the Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jörg Haider, *Columbia Journal of European Law*, 2009, 385–426.
17. A militáns demokráciával kapcsolatos dilemmák részletes bemutatásához lásd az általam írott fejezetet: Militant Democracy, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. Michel ROSENFELD – Sajó András, New York, Oxford University Press, 2012, 1253–69.
18. Viktor Orbán im Gespräch: „Es gibt ein verborgenes Europa”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2012. március 4. A demokratizálódással kapcsolatos irodalom alapvető megállapítása, hogy a nemzeti szint alatt létrejövő autoriter berendezkedéssel szemben egy demokráciában a politikai konfliktus nemzeti szintre emelésével lehet fellépni. (Lásd Edward L. GIBSON: Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries, *World Politics*, 2005, 101–132.) Ugyanakkor a konfliktusban részt vevő gyengébb felek általában érdekeltek abban, hogy „társadalmiasítsák”, vagy – esetünkben – európai szintre emeljék a konfliktust. Ez az érv visszavezethető egészen Schattschneiderig. Tehát az lehet Orbán számítása, hogy ha egyedül, elszigetelten megy öltre a Bizottsággal, az eleve vesztes helyzet, viszont ha egy európai „Kulturkampf” lángját gyújtja meg – amely a konfliktust erkölcsi és kulturális, nem pedig jogi és politikai értékek közötti küzdelemre fogalmazza át –, az, ha rizikós vállalkozás is, akár győztes stratégia lehet (nem melleleg azért, mert a szerződés őreinek pártatlanságát kérdőjelezi meg – hiszen lehet, hogy ők is a radikális, szekuláris európai baloldal képviselői).
19. Armin von BOGDANDY – Matthias KOTTMANN – Carlino ANTPÖHLER – Johanna DICKSCHEN – Simon HENTREI – Maja SMRKOLJ: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, *Common Market Law Review*, 2012, 489–520. Magyarul: uők: Fordított „Solange” – Az európai médiaszabadság védelme a tagállamokkal szemben, *Fundamentum*, 2011/4. 5–22.
20. Centro Europa 7 Srl kontra Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Európai Bíróság, Poiares Maduro főtanácsnok indítványa, C-380/05. sz. ügy (2007). Különbséget lehet tenni az alapvető jogok mint a közösségépítés eszközei és az alapvető jogok mint az Unió (és hasonló szervezetek) működőképességét biztosító eszközök között. Az utóbbi elméletileg egy mérsékelt megközelítés, amelyet könnyebb igazolni a „fordított Solange” egy eseteként, de a gyakorlatban ez is járhat közösségépítő hatással és a föderális vagy kvázi-föderális intézmények szinte korlátlan felhatalmazásával – elég az amerikai kereskedelmi klauzúrára (a „Commerce Clause”-ra) gondolni.

- Hálás vagyok Mattias Kummnak és Miguel Madurónak az ezzel kapcsolatos eszmecsereért.
21. Elég arra gondolni, hogy a Bizottság Magyarországot kor szerinti diszkrimináció vádjával a Bíróság elé vitte, miután a magyar kormányzat drasztikusan csökkentette a bírakra vonatkozó nyugdíjkorhatárt. Természetesen a kor szerinti diszkrimináció felmerül, de itt a kötelezettségzegési eljárások legjobb esetben is csak nagyon közvetetten alkalmasak arra, hogy fellépjenek a tényleges veszéllyel, az igazságszolgáltatás függetlenségének szisztematikus aláásásával szemben – amely azzal vált lehetővé, hogy a Fidesz immár a saját jelöltjeivel tudja feltölteni a bíróságokat.
 22. SADURSKI: Adding Bite to the Bark, 394.
 23. R. Daniel KELEMEN: *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2011.
 24. Egy további beszédes bizonyíték: az Európai Szocialisták Pártja a kongresszusát Bukarestből Brüsszelbe helyezte át, anélkül, hogy hivatalosan kritizálták (vagy főleg megszegyenítették) volna Pontát. Sőt, hivatalosan Ponta maga kérte a kongresszus áthelyezését, hogy a presztízsveszteséget elkerülje. A valódi indok azonban az volt, hogy egyértelművé vált: sok szocialista vezető vonakodott Romániába utazni, hogy – legalábbis közvetlenül – legitimálják Pontát és kormányát. Lásd: European Socialists' congress may shun Romania, <http://www.euractiv.com/elections/pes-move-congress-away-bucharest-news-514516>
 25. Bár ez a kettős beszéd nem csak a tanulmányban vizsgált kérdések esetében jellemző: elég, ha arra gondolunk, hogy mit mondanak brit politikusok Brüsszelben, zárt ajtók mögött, és hogyan nyilatkoznak Westminsterben...
 26. ...ami nem jelenti azt, hogy a több konfliktus egyúttal mindig jobb is. Mindenesetre az „unió” és a „kohézió” nem a szabadsághoz vagy demokráciához hasonló, kiemelt politikai értékek. Lásd még Albert O. HIRSCHMAN: Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society, *Political Theory*, 1994, 203–218.
 27. Nem arról van szó, hogy a teljes kizárás lehetősége soha nem merült volna fel a szerződések felülvizsgálatának alkalmával. Viszont mindig visszautasították, mert – ahogy az Európai Tanács által kinevezett egyik tanácsadó csoport jelentése megfogalmazta – „ez megkérdőjelezné az uniós tagság visszafordíthatatlan voltát”. Lásd SADURSKI: Adding Bite to the Bark, 390.
 28. Egy javaslat, amely ténylegesen elhangzott Reding biztos részéről a közelmúltban, lásd: EU keen to rank justice in member states, *EU Observer*, 2012. szeptember 13.
 29. Hajlamosak vagyunk egy ilyen szervnél a decentralizációra gondolni mint megoldásra, például minden országban ombudsman vagy az antidiszkriminációs szervekhez hasonló intézmény létrehozására – a kézenfekvő ellenérv erre az, hogy az ilyen intézmények könnyen tagállami befolyás alá kerülhetnek.
 30. Ezen felvetés kapcsán hálával tartozom Rui Tavaresnek a kérdésről folytatott eszmecsereért.
 31. A legnagyobb probléma ennek kapcsán természetesen az, hogy ezek az intézkedések inkább a lakosságot, mint a kormányzatot büntetnék. A jelenlegi kormányzat már nyilvánvalóvá tette, hogy bármilyen pénzbüntetést tovább fognak háritani a lakosságra, egyértelműen abban bízva, hogy az ilyen „demokrácia-adók” majd növelik a Brüsszellel szembeni ellenérzéseket. Különösen hálás vagyok Kim Scheppele-nek az előbbieik kapcsán folytatott beszélgetésekért.
 32. Az „Európa jövője csoport” legutóbbi végleges jelentése egy – Bizottság előtti – „új, enyhébb eljárás” létrehozására hívott fel, de nem javasolta magának a Bizottságnak a felhatalmazását, hogy szankciókat alkalmazzon. A jelentés szerint: „Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkében foglalt alapvető értékek védelmére hivatott fellépési lehetőségeket meg kell erősíteni. Ennek érdekében egy új, enyhébb eljárást kell bevezetni, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jelentést állítson össze a 2. cikkben foglalt értékek sérelmére utaló konkrét bizonyítékok esetén, és hogy ajánlásokat fogalmazzon meg, vagy az ügyet a Tanács elé utalja. Ez csak arra az esetre vonatkozna, ha egy tagállam nyilvánvalóan megsérti az olyan alapvető értékeket vagy elveket, mint a jogállamiság.”
 33. SADURSKI: Adding Bite to the Bark.
 34. Ezek a kérdések természetesen nem csak az EU kapcsán merülnek fel. Lásd Daniel HALBERSTAM: Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States, in *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, eds. Jeffrey L. DUNOFF – Joel P. TRACHTMAN, New York, Cambridge University Press, 2009, 326–55. Schmitt azon meglátása, hogy a liberalizmus minden konfliktust etikai kérdéssé alakít át (amelyet aztán bírósági úton lehet megvitatni és elbírálni), esetleg gazdasági kérdésként fogalmaz újra (amely aztán alku és tárgyalás alapja lehet a szervezett érdekcsoportok között), természetesen megtalálható a következő munkában: Carl SCHMITT: *The Concept of the Political*, ford. George SCHWAB, Chicago, The University of Chicago Press, 2007; magyarul: *A politikai fogalma: válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, ford., szerk. és az utószót írta Cs. Kiss Lajos, Budapest, Kossuth, 2002.