



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sarah Gilliam

Jörg Haider- affären och
bojkotten av
Österrike

- Den Europeiska Unionen, inte
bara ett marknadssamhälle utan
även en familj av gemensamma
värderingar?

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Joakim Nergelius
EG- rätt
Våren 2003

Innehåll

- DEN EUROPEISKA UNIONEN, INTE BARA ETT MARKNADSSAMHÄLLE UTAN ÄVEN EN FAMILJ AV GEMENSAMMA VÄRDERINGAR?	1
SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 Introduktion	3
1.2 Syfte och begränsning av ämnet	3
1.3 Bakgrund	5
1.3.1 Sanktioner mot Österrike	6
1.3.2 Österrike reagerar	9
2 DET VERKLIGA PROBLEMET	11
2.1 FPÖ	11
2.2 FPÖ:s politiska historia och dess nuvarande agenda	11
2.2.1 Bakgrund	11
2.2.2 FPÖ och dess struktur	14
2.3 Är FPÖ ett typiskt österrikiskt fenomen?	15
2.3.1 Allmänt	15
2.3.2 En regeringskoalition full av motsägelser	16
3 RAPPORTEN FRÅN DE TRE VISE MÄNNEN	18
3.1 Mandatets innehåll	18
3.2 Rapportens slutsatser	19
4 HAIDER- AFFÄREN OCH EG-RÄTTEN	21
4.1 Bakgrund	21
4.2 Gällande EG-rätt på området	22
4.2.1 Bröt de fjorton medlemsstaterna mot EU- fördragets art. 7?	22
4.2.2 Utgjorde åtgärderna ett brott mot en medlemsstats rätt under EU- fördragen?	23
4.3 Reaktioner från EU:s institutioner	26
4.4 Reflektioner kring medlemsstaternas bojkott av Österrike	27

4.5	Politiska och rättsliga konsekvenser av medlemsstaternas sanktioner	28
4.5.1	Allmänna synpunkter	28
4.5.2	Kritiken mot aktionen	29
5	NÄRMARE ANALYS	30
5.1	Sanktionerna hade inte önskvärd effekt	30
5.2	Ett försvagande av den suveräna unionen?	32
5.3	Ingen synbar väg ut ur bojkotten	32
5.4	Utgjorde bojkotten av Österrike ett farligt prejudikat inför det framtida EU - samarbetet?	33
5.5	Hade man kunnat agera med stöd av art. 7 i EU - fördraget?	34
5.5.1	Juridisk analys	34
5.5.2	Resultatet av bojkotten- ändringen i Nice-fördraget	35
6	FORTSATT ANALYS SAMT REFLEKTIONER MED ANLEDNING AV BOJKOTTEN MOT ÖSTERRIKE	37
6.1	EU - en familj av gemensamma värderingar?	37
6.2	Vilken betydelse har aktionen för Europa?	39
7	SLUTSATSER	43
	LITTERATURFÖRTECKNING	46

Sammanfattning

Drygt femtio år efter ikraftträdandet av Schumanplanen om en europeisk kol- och stålunion har globaliseringen praktiskt och mentalt gjort medborgarna inom unionen medvetna om att de befinner sig i en gemenskap som sträcker sig utöver gamla nationsgränser. Denna gemenskap löper parallellt med den nationella och lokala identiteten hos medlemsstaterna. En viktig aspekt som globalisering och EU-medlemskap har fört med sig är det sätt, på vilket samhörigheten mellan människor har förändrats. Att Europa inte minst genom EU-medlemskapet är en del av ett större sammanhang märks när européerna tillsammans ängslas och fruktar extremhögerns frammarsch på den politiska scenen. Såsom medlemmar i unionen kan vi inte längre hävda att denna utveckling inte är vårt problem och att det därmed inte rör oss. Det är idag tydligare än någonsin att andra nationers bekymmer också är våra. Valresultaten i Frankrike, Danmark, Holland, Belgien och Österrike berör oss alla. Mot bakgrund av denna ”nya” medvetenhet är det föga förvånande att frågor av kulturell och politisk natur avseende andra aspekter än rent marknadssamhälleliga inom EU blivit allt viktigare.

År 1999 stod den Europeiska Unionen inför ett exceptionellt dilemma som gällde ett av unionens egna medlemsländer- närmare bestämt bildandet av en österrikisk koalitionsregering mellan det konservativa partiet ÖVP och det uttalat främlingsfientliga och rasistiska frihetspartiet FPÖ.

Reaktionerna på regeringsbildningen i Österrike bland unionens övriga medlemsländer kom snabbt och för många en aning oväntat. Samtliga fjorton medlemsstater reagerade genom att med bilaterala avtal länderna emellan frysa alla diplomatiska relationer på politisk nivå med Österrike, för att på så sätt visa sitt avståndstagande gentemot FPÖ och den nya koalitionen. Resultatet av denna omfattande bojkott medförde emellertid en hel del problem. Tvivel uppkom om huruvida EU:s medlemsstater hade agerat för snabbt och om man inte hade felbedömt situationen i Österrike. Österrike i sin tur hotade med att försvåra och t.o.m. förhindra vissa delar av EU- samarbetet om inte länderna hävde sina sanktioner mot landet. Det uppstod även tveksamhet huruvida bojkotten i praktiken egentligen utgjorde en EU- aktion trots medlemsstaternas uttalanden om sanktionernas bilaterala karaktär. Det skulle komma att visa sig att många av de ställningstaganden och uttalanden som gjordes i verkligheten skedde i ett sorts EU:s regi, trots att institutionerna som sådana inte kunde hållas ansvariga för bojkotten. Ett annat stort dilemma var även frågan hur denna aktion eventuellt skulle kunna komma att avbrytas, utan att medlemsstaterna öppet backade från den gemensamma ståndpunkt som antagits gentemot Österrike.

Förkortningar

CEPS	Center for European Policy Studies
EU	Europeiska unionen
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreich
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖAAB	Bauernbund (Österreiches lantbrukarförbund)
ÖBB	Arbeiter- und Angestelltenbund (Österreiches löntagar- och arbetstagarförbund)
ÖWB	Wirtschaftsbund (Österreiches ekonomiska förbund)

1 Inledning

1.1 Introduktion

År 1950, på förslag av Jean Monnet (1888-1979), framlades Schumanplanen om en europeisk kol- och stålunion. Tre år senare, 1953 antogs förslaget och fördraget om den europeiska kol- och stål unionen var ett faktum. Schumanplanen och dess idégivare Jean Monnet medverkade således till det första steget i den europeiska integrationen. Traditionellt har emellertid frågor om politik och kultur ansetts höra till EU- medlemsstaternas egna interna angelägenheter. Trots det är det idag inte helt omöjligt att tänka sig ett framtida både ekonomiskt och politiskt integrerat Europa, där medlemsländerna, trots integration, inbördes företer stora kulturella olikheter.¹ Det Europa som vi ser idag kan inte förneka att det bland unionens medborgare alltmer spridits ett krav på en integration bestående av mjukare värden såsom kultur, miljö och politik. Många européer anser t.o.m. dessa värden vara högre och mer angelägna än en integration som endast tar sikte på hårda problemområden som kol- och stål, handel och atomenergi.

Det är detta, det ”nya” kulturella och i högsta grad politiskt medvetna Europa som ligger till grund för denna uppsats. I oktober 1999 seglade ett hot upp på den europeiska arenan i form av Jörg Haider och hans frihetsparti, FPÖ. Resultatet av det österrikiska parlamentsvalet utlöste en häpnadsväckande och, för många, förbluffande politisk reaktion från EU:s medlemsstater.

1.2 Syfte och begränsning av ämnet

Syftet med uppsatsen är att försöka klargöra vad som hände i EU och mellan dess medlemsstater i samband med att Österrike den 4 oktober 1999 gick till parlamentsval. Resultatet i valet medförde att landets konservativa parti, ÖVP, kom att bilda regering med FPÖ, ett parti omtalat och ökänt för sin nazistiska och extrempopulistiska historia.

För att läsaren ska få en så tydlig bild som möjligt av problematiken i samband med det österrikiska parlamentsvalet, har jag valt att inleda uppsatsen med att beskriva bakgrunden och upprinnelsen till den politiska bojkott som initierades av de fjorton övriga medlemsstaterna inom EU. Uppsatsen behandlar därefter FPÖ:s partistruktur genom att i möjligaste mån försöka klargöra dess politiska natur. Min uppfattning är att den minst sagt kraftiga reaktionen både inom och utom unionen beror på hur omvärlden uppfattar Jörg Haider och hans Frihetsparti. Det bör därför vara

¹ Joakim Nergelius: Att missbruka Europaintegrationens värden, Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad, ERT 2000, s. 369.

av intresse för läsaren att först och främst bekanta sig med FPÖ och den effekt partiets valseger hade på europasamarbetet, både inom och utanför EU:s regelverk.

Vidare kommer valda delar av det problemkomplex som uppkom till följd av att medlemsstaterna inledde sanktioner mot Österrike att beröras. Jag har i stort valt att redogöra för den kritik som riktades mot aktionen genom att skildra den oro många bedömare kände inför sanktionernas möjliga EU-rättsliga effekt. Även delar av de positiva reaktioner som aktionen medförde kommer att beröras. Specifikt kommer uppsatsen kort att behandla gällande EU-regler på området genom att först beskriva de regler som eventuellt kan appliceras på det inträffade. Även Nice- fördraget och de bestämmelser som härrör ur det inträffade kommer kort att behandlas. Hur medlemsländerna löste de problem som aktionen gav upphov till kommer sedan att redovisas. Slutligen kommer jag att försöka analysera problematiken med aktionen samt försöka dra slutsatser från det inträffade.

Trots att ämnet är i högsta grad aktuellt, har det skrivits förvånansvärt lite om vad som hände i EU i samband med bojkotten av Österrike, åtminstone vad gäller de juridiska aspekterna av det inträffade. Vad orsaken till detta är kan jag bara spekulera i. Dessvärre för uppsatsen har detta resulterat i att det idag existerar mycket lite litteratur på området. På grund av detta har jag i huvudsak varit tvungen att använda mig av artiklar och manuskript från Internet. Stora delar av uppsatsen baseras även på den rapport som de ”tre vise männen”² framlade efter att ha granskat om det i Österrike verkligen existerade ett reellt hot mot de värden som den europeiska integrationen avsåg att skydda. Utöver denna rapport är studien även till stora delar uppbyggd med hjälp av artiklar ur Europarättslig tidskrift från 2000 och 2001. Jag har även haft hjälp av ett manuskript om Jörg Haider- affären som jag erhållit från dess författare, den österrikiske statsvetarprofessorn Anton Pelinka. Anton Pelinka har även skrivit ett antal statsvetenskapliga böcker om Jörg Haider- fenomenet och FPÖ, varifrån jag hämtat kunskap om partiet. Av Ruth Wodak, statsvetare och professor vid Austrian Academy of Sciences i Wittgenstein, Österrike, har jag tagit emot ett antal föreläsningsunderlag, som jag inordnat i uppsatsen. Jag har även använt mig av en artikel från Gerda Falkner, professor vid Max Planck Institute for the Study of Societies i Köln, som behandlar de "fjortons" sanktioner mot Österrike.

² Se Athisaari Martti, Frowein Jochen, Oreja Marcelino; Report, 2000. s. 1-34.

1.3 Bakgrund

Våren 2000 konfronterades och överraskades den Europeiska unionen av ett problem som kom att beröra hela unionen och som dessutom skulle visa sig vara tämligen komplicerat. Bakgrunden till dilemmat hade uppstått redan i oktober 1999 i samband med det Österrikiska parlamentsvalet. Utgången i valet skakade inte bara delar av den Österrikiska befolkningen, utan resultatet kom även att ge efterverkningar i hela unionen samt i delar av den övriga världen. Valresultatet var entydigt, vid röstsammanräkningarnas slut hade extremhögern och dess frihetsparti (FPÖ) erhållit drygt 27 % av rösterna i valet.

Följden av att det konservativa partiet fått lika antal röster som FPÖ skulle snart komma att visa sig. Enligt ett tidigare avgivet vallöfte bröt ÖVP nu upp från det tidigare regeringssamarbete man haft med socialdemokraterna, som med sina 33 % i av rösterna i valet alltjämt utgjorde det största partiet. Fråga uppstod nu vilken regering som skulle komma att väljas eller om man skulle tvingas utlysa nyval. Efter ett flertal misslyckade regeringskonstellationer, stod det i slutet av januari 2000 klart att det konservativa partiet inte såg någon annan lösning än att inleda förhandlingar med FPÖ för ett eventuellt framtida regeringssamarbete. Relativt snart efter att förhandlingar inletts framkom att partierna var nära att enas om mallarna för en ny regering och i februari samma år tillkännagav det österrikiska parlamentet att man funnit sin regering. Det ska dock framhållas att den nya regeringen alltså inte var en självklar följd av valresultatet.³

³ Nergelius, Joakim: Att missbruka europaintegrationens värden- om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad. ERT 2000. s. 374.

1.3.1 Sanktioner mot Österrike

Under tiden som förhandlingarna pågick mellan ÖVP och FPÖ om en eventuell regeringsbildning, tillkännagav de övriga fjorton medlemsstaterna genom det portugisiska ordförandeskapet, sin ståndpunkt gällande den möjliga regeringskoalition som höll på att utformas. Ställningstagandet kom i form av ett ultimatum som innehöll en förklaring till vad som skulle komma att hända om FPÖ tog plats i den blivande Österrikiska regeringen. Genom bilaterala avtal medlemsländerna emellan innebar ultimatumet i stort att i princip alla diplomatiska kontakter på politisk nivå med Österrike skulle komma att frysas. Sanktionerna skulle vara utformade så att de fjorton medlemsstaterna:

- Varken skulle inleda eller acceptera bilaterala officiella kontakter på politisk nivå med Österrike.
- Gemensamt skulle motarbeta österrikiska kandidater i avsikt att förhindra utnämningar av dem vid samtliga internationella organisationer.
- Endast skulle motta österrikiska ambassadörer i medlemsländerna på lägsta möjliga tekniska nivå.⁴

Trots varningarna om sanktioner, bildades den 4 februari 2000 en ny regering i Österrike. I denna koalition ingick som väntat FPÖ med dess partiledare Jörg Haider samt det konservativa partiet ÖVP. I den regeringsdeklaration som föregick den nya federala regeringens programförklaring och som undertecknades av de två koalitionsparterna underströks vikten av att främja respekten för mänskliga rättigheter i Österrike. Dessutom försäkrade den nya koalitionen att den, liksom den tidigare regeringen, avsåg att slåss mot främlingsfientlighet och diskriminering av bl.a. minoritetsgrupper både på inhemsk, europeisk och global nivå.⁵ Regeringsdeklarationen är unik för Österrike och landets konstitutionella historik därför att den tillkom mot bakgrund av och som en konsekvens av FPÖ:s partipolitik samt partiets mycket kritiserade valkampanj under valåret 1999, som sedermera ledde till en plats i regeringen.⁶ Deklarationen som lades till det ursprungliga regeringsprogrammet lyder på följande sätt:

”The Federal Government reaffirms its unswerving adherence to the spiritual values which are the common heritage of the peoples of Europe and the true source of individual

⁴ Falkner, Gerda: The EU14's "Sanctions" Against Austria: Sense and Nonsense. ECISA Review (Journal of the European Community Studies Association USA) Vol. 14 (2001), No. 1, Winter 2001 s. 15

⁵ Ahtisaari, Frowein, Oreja: Report s. 17 st. 52-54.

⁶ Ahtisaari, Frowein, Oreja: Report s. 25-26 st.84-86.

freedom, political liberty and the rule of Law, principles that which form the basis of all genuine democracy...

The Federal Government works for an Austria in which xenophobia, anti-Semitism and racism have no place. It will take vigorous steps to counter every way of thinking which seeks to denigrate human beings, will actively combat the dissemination of such ideas and is committed to full respect for the rights and fundamental freedoms of people of any nationality-irrespective of their stay in Austria. It acknowledges its special responsibility as regards the respectful treatment of ethnic and religious minorities...

Austria accepts her responsibility arising out of the tragic history of the 20th century and the horrendous crimes of the Nationalist Socialist regime. Our country is facing up to the dark sides of its past and to the deed of all Austrians, good and evil, as its responsibility. Nationalism and intolerance brought war, xenophobia, bondage, racism and mass murder. The singularity of the crimes of the Holocaust which are without precedent in history are an exhortation to permanent alertness against all forms of dictatorship and totalitarianism.

The European Union's project for a broad, democratic and prosperous Europe, to which the Federal Government is unconditionally committed, is the best guarantee against a repetition of this darkest chapter of Austrian history. The Federal Government is committed to a self-scrutiny of the National Socialist past. It will ensure unreserved clarification, exposure of the structures of injustice, and the transmission of knowledge to coming generations as a warning for the future".⁷

Reaktionen från EU:s medlemsstater kom blixtnabbt. Som ett direkt svar på regeringsbildningen i Österrike förklarade den portugisiska premiärministern, Antonio Guterres, de förväntade sanktionerna ikraftträdde. Orsaken till den kraftiga reaktionen från medlemsländerna var uppfattningen att de grundläggande värderingarna, såsom frihet, demokrati, och mänskliga rättigheter inom unionen, hotades av regeringsbildningen i Österrike. Ett förvånansvärt brett partispektrum inom unionsländerna slöt upp bakom aktionen mot Österrike. Det kan dock framhållas att det största stödet kom från socialdemokratiska partier och att de fåtal tveksamma röster som höjdes mot aktionen, till stor del tillhörde den konservativa högern. Så var fallet även i Sverige där Lars Tobisson (m), under ett möte i den svenska EU-nämnden, kallade sanktionerna för trakasserier mot Österrike.⁸

Stater utanför unionen intog olika förhållningssätt till aktionen. Länder som exempelvis Norge, Polen och Kanada deltog fullt ut i bojkotten mot Österrike, medan Israel enbart kallade hem sin ambassadör från landet. USA valde att endast kalla hem sin ambassadör för konsultation. Endast ett fåtal länder ställde sig helt avvisande till aktionen. I kretsen av medlemmar inom unionen, utgjorde Danmark den enda medlemsstaten som tidigt ifrågasatte sanktionens proportionalitet i förhållande till vad som faktiskt ägt rum i Österrike.⁹ Av unionens kandidatländer ansåg de flesta att bojkotten var felaktig. Som argument härför menade man bl.a. att valresultatet tillkommit i ett korrekt utförd demokratiskt val och att EU genom sin bojkott av Österrike, endast gjorde saken värre.¹⁰

⁷ Österrikes koalitionsprogram: "Declaration Responsibility for Austria- A Future in the heart of Europe". Se <http://www.austria.gv.at/Regproge.pdf>

⁸ Se EU-nämndens protokoll 1999/2000: 20, anf. 65-69.

⁹ José, Mendez, Augustin: "Report from the three wise men: Ending the Austrian Sanctions", ARENA, 2000, s. 1.

¹⁰ Is the European union fanning Right-Wing flames? Business Week, 14 February 2000, s. 66.

I samband med regeringsbildningen i Österrike tillkännagav även den Europeiska kommissionen att man delade de fjorton övriga medlemsstaternas oro över utvecklingen i Österrike. Kommissionen underströk även i samband med tillkännagivandet, att man avsåg att noggrant övervaka samt se till att fördragets regler och anda efterlevdes.¹¹ Även Europaparlamentet vidtog åtgärder mot Österrike i form av en resolution där man fördömde bildandet av en regeringskoalition med FPÖ som en av komponenterna. I resolutionen fastslogs det att ett regeringssamarbete som detta kunde framstå såsom legitimerande för extremhögern i hela Europa. Därför, ansåg parlamentet, borde den nyblivna regeringen i Österrike kraftigt fördömas. Resolutionen trädde i kraft med en överväldigande majoritet av 406 avgivna röster; av dessa 406 var endast 53 emot resolutionen och 60 avstod från att rösta.¹²

Trots det kraftiga och i mångt och mycket, unika ställningstagandet från kommissionen och Europaparlamentet, är det viktigt att understryka att sanktionerna mot Österrike inte var EU:s ställningstagande från början. Bojkotten beslöts inte av EU-organen utan av de fjorton medlemsstaterna inom unionen (utom Österrike) genom folkrättsliga bilaterala avtal. Att ledamöter inom vissa EU-organ uttryckte sitt stöd för sanktionerna gjorde varken parlamentet eller EU:s övriga institutioner ansvariga för aktionen. Intressant nog blev effekten av de bilaterala avtalen sådan att man genom sanktionerna, i praktiken, lyckades förlama EU-organen så att dessa berövades sin förmåga att praktiskt påverka eller ta avstånd från aktionen.¹³

Det råder inga som helst tvivel om att aktionen primärt riktade sig mot Österrike, men i aktionen fanns det också en klar och tydlig varningssignal till övriga medlemsländer och kandidatländer. Budskapet var att EU och Europa aldrig skulle komma att acceptera högerextrema partier i regeringsposition. Denna varning uttrycktes på följande sätt av den portugisiska statssekreteraren Francisco Sexias da Costa:

” Union What is valid for Austria today will be valid for any other country of the Union tomorrow.”¹⁴

De två länder som framstod som mest pådrivande i bojkotten av Österrike, var Frankrike och Belgien. Anledningen till att dessa länder agerade frontfigurer är inte särskilt svår att förstå. Båda länderna har sedan början av 1990-talet haft stora problem med frammarschen av starka högerpopulistiska partier. I Belgien utgörs hotet av det flamländska partiet Vlaams Blok, som i landet röjt stora valframgångar. Tvärtemot den österrikiska linjen, som anser det vara bättre att låta högerextremistiska partier ingå i regeringen och där försöka göra dem rumsrena, så anser den belgiska regeringen att det bästa sättet att bekämpa dem är att så långt som möjligt begränsa högerextremismens utrymme i såväl regering som i partiets

¹¹ Falkner, Gerda: The EU14's "Sanctions" Against Austria: Sense and Nonsense: ECSA Review. Vol. 14 (2001), No. 1, winter 2001 s. 15.

¹² Se det Europeiska Parlamentets resolution, B5-0101, 0103, 0106 och 0107/2000.

¹³ Nergelius, Joakim, a.a. s. 372.

¹⁴ Bulletin Quotidien Europe nr. 7647, s. 3.

strävan att nå ut till landets befolkning. Genom att införa en sorts ”hygienspärr” (cordon sanitaire) gentemot partiet har man hanterat problemet. Hygienspärren för med sig att Vlaams Blok inom ramen för lagstiftningen hålls kort. (Risken kan annars bli att partiet framstår som martyrer och istället stärker sin ställning ytterligare). Ett exempel på denna spärr är att staten kan besluta att dra in partiets statliga bidrag. Det har även på det mer vardagliga planet förts diskussioner om huruvida belgiska postverket verkligen bör distribuera rasistiska pamfletter åt Vlaams Blok. I Frankrike utgörs hotet av Jean- Marie Le Pen och Front National. Ett relativt färskt exempel på hur allvarligt hot högerextremismen har blivit i Frankrike, är det våren 2002 avgjorda franska presidentvalet, där Jean-Marie Le Pen och hans Front National överraskande erhöll 17 % av det franska folkets röster i den första valomgången. Le Pen förlorade emellertid stort mot Jacques Chirac i den andra valomgången.

1.3.2 Österrike reagerar

Den österrikiska regeringens svar på sanktionerna kom omgående. Regeringen tillkännagav att man ansåg aktionen mot landet grundlös, eftersom det hos koalitionen aldrig funnits någon avsikt att överhuvudtaget äventyra grundläggande värderingar såsom mänskliga rättigheter inom unionen. Därtill fanns det en regeringsförklaring som stödde detta argument. Koalitionen menade att regeringen tvärtom hela tiden hävdade att arbetet för skydd av grundläggande värderingar i Österrike skulle fortgå som tidigare. Representanter ur regeringen gjorde vid upprepade tillfällen gällande, att Österrike verkligen fortsatte att upprätthålla respekten för demokrati, frihet, rättstat och mänskliga rättigheter såsom de fanns fastslagna i EU-fördragets art. 6(1). Vidare menade dessa regeringsrepresentanter att medlemsländerna istället borde döma Österrike på basis av regeringens faktiska handlande och inte på vad de fjorton fruktade skulle kunna komma att hända. Som en följd av sanktionerna mot landet, avgick Jörg Haider som partiledare för FPÖ den 2 maj 2000.

Österrike inledde nu en motoffensiv mot de fjorton medlemsstater som aktualiserat bojkotten. I olika fora både inom och utom unionen där EU-samarbete pågick, varnade Österrike i mer eller mindre förtäckta ordalag, att man avsåg att försvåra unionsarbetet.¹⁵ Under den första veckan i maj 2000, lade den österrikiske förbundskanslern fram en aktionsplan innehållande ett antal åtgärder, avsedda att få ett slut på bojkotten. I samband med åtgärdsplanen meddelades det även att Österrike avsåg att hålla en rådgivande folkomröstning i landet beträffande sanktionerna. Denna folkomröstning skulle komma att hållas på hösten 2000, om ingen konkret plan för att lyfta sanktionerna hade presenterats från övriga medlemsstater till dess.¹⁶ Folkomröstningen skulle befästa Österrikes medlemskap inom EU och samtidigt kräva att sanktionerna mot landet lyftes. De frågor som det österrikiska folket skulle ta ställning till var inte alla direkt relaterade till

¹⁵ Bulletin Quotidien Europe: Nr.7705, s.6.

¹⁶ Bulletin Quotidien Europe: Nr 7712, s.7

bojkotten, men de berörde på ett eller annat sätt europasamarbetet. En stor fråga behandlade frågan om hur mindre stater inom unionen kunde skyddas mot de större medlemsstaterna så att dessa inte kunde utnyttja sin redan dominerande ställning i EU.

Den 29 juni annonserade de fjorton medlemsstaterna återigen genom det portugisiska ordförandeskapet, att sanktionerna fortfarande gällde. Samtidigt meddelades det också att medlemsländerna hade varit i kontakt med den sittande presidenten i Europadomstolen för mänskliga rättigheter, Luzius Wildhaber, i syfte att denne skulle utse tre ”vise män” att se över situationen i Österrike. Mandatet som medlemsstaterna givit domstolen gick ut på att de tre skulle sammanställa en rapport vars huvuduppgift var att bringa klarhet i om Österrike verkligen efterlevde unionens grundläggande värderingar om demokrati, frihet, rättstat och skydd för mänskliga rättigheter. Mandatet avsåg särskilt att utreda hur Österrikes invandrings-, minoritets-, och flyktingpolitik var utformad. Utöver detta skulle utredningen visa och i möjligaste mån fastställa FPÖ:s partipolitiska innehåll.¹⁷ Slutsatserna skulle sedan ligga till grund för en omprövning av bedömningen om sanktionerna skulle hävas eller inte.¹⁸

Ett par veckor senare, den 12 juli 2000, presenterades vilka som fått uppdraget genom en pressrelease. De utvalda tre vise männen som ålagts att företa undersökningen var Finlands förre president Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, professor i internationell rätt och tidigare vice president i den Europeiska kommissionen om mänskliga rättigheter, samt även Marcelino Oreja, tidigare spansk utrikesminister och generalsekreterare i Europarådet, och tidigare medlem av den Europeiska kommissionen.¹⁹

¹⁷ Ahtisaari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: Report s. 1.

¹⁸ Cramèr, Per, Wrangé, Pål: The Haider Affair, Law and European Integration. ERT nr 1 årgång 4, s. 33.

¹⁹ Ahtisaari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: Report s. 1.

2 Det verkliga problemet

2.1 FPÖ

Anledningen till den unika reaktionen från EU:s fjorton medlemsstater var och är tolkningen av FPÖ och dess partipolitiska natur. Den allmänna uppfattningen av FPÖ är att det är ett parti med en öppet rasistisk och främlingsfientlig agenda. Bojkotten av Österrike var ett sätt för medlemsstaterna att markera att man inte tänkte acceptera en utveckling mot främlingsfientlighet och rasism i ett medlemsland, vilket skulle kunna komma att utgöra ett hot mot de demokrati - och frihetsideal som utgör en av grundtankarna i den europeiska integrationen. För att effektivt motverka en utveckling i Österrike av detta slag kände sig medlemsstaterna tvungna att agera och skapa en form av hygienspärr som effektivt uteslöt regeringen och FPÖ från makt i europasamarbetet.

I samband med ställningstagandet från medlemsstaternas sida, bör två viktiga frågor ställas. För det första; Var EU- ländernas aktion laglig? För det andra; Var uppfattningen av FPÖ och dess politiska budskap korrekt? Då svaret på den andra frågan till viss del och enligt vissa bedömare, ligger till grund för svaret på den första frågan, måste Frihetspartiet och dess natur först utredas innan aktionens laglighet kan prövas.

2.2 FPÖ:s politiska historia och dess nuvarande agenda

2.2.1 Bakgrund

Frihetspartiet kan lättast analyseras genom att se till två olika aspekter. Dels partiets historiska rötter, dels dess nuvarande politiska agenda. Historiskt sett kan partiet karaktäriseras som ett parti grundat 1956 av forna medlemmar av det tyska nationalsocialistiska partiet. FPÖ var initialt ett parti skapat av forna nazister för forna representanter av nazistpartiet såsom partiet såg ut under andra världskriget.

Frihetspartiets förste partiledare hette Anton Reinthaller och var under andra världskriget en högt rankad officer inom det tyska nazistpartiet.²⁰

²⁰ Pelinka, Anton: THE FPOe IN THE EUROPEAN CONTEXT, The Haider phenomenon in Austria, Manuskript, år 2000, s.2-3.

Under 1970 och 80-talen genomgick frihetspartiet en omstruktureringsprocess som bestod i att ändra partiets image utåt. FPÖ sade sig nu vara ett centralliberalt parti och lyckades 1983 ingå i en regeringskoalition med det socialdemokratiska partiet i landet. Den främste förespråkaren inom partiet emot dessa förändringar var Jörg Haider.

1986 utsågs Haider till partiledare för FPÖ. Under Haiders ledarskap utvecklades partiet återigen mot extremhögern. Som en konsekvens av detta bröt socialdemokraterna upp från sitt samarbete med FPÖ och partiet tvingades lämna koalitionen. Priset som Jörg Haider tillsammans med sitt parti var tvungna att betala, blev högt. FPÖ isolerades totalt från det övriga Europasamarbetet och i det egna landet utvecklades partiet till att bli en av de största motståndarna till Österrikes medlemskap i EU. 1995 möttes partiet av tystnad då det tog plats i Europaparlamentet. Inget parti i parlamentet var berett eller intresserat av att ha en vänlig eller ens normal förbindelse med FPÖ. Andra österrikiska partier deltog däremot fullt ut i de olika partifraktionerna inom parlamentet. Trots denna "hygienspär" växte sig partiet allt starkare inom det egna landet.

FPÖ:s partiframgångar efter 1986 kan tolkas i ljuset av dess populistiska och högerextrema förankring. Det råder ett brett samförstånd mellan de forskare som har studerat partiet, att FPÖ på alla vis är ett unikt parti. FPÖ brukar beskrivas utifrån två faktorer, inte nödvändigtvis länkade till varandra. För det första utgör partiet ett populistiskt parti. Det höjer sin röst och protesterar genom att jämföra "behörig" gentemot "obehörig" samt genom att peka ut moderniseringens förlorare mot dess vinnare. För det andra är FPÖ ett extremhögerparti, med en uttalad tradition att trivialisera nazismen samtidigt som partiet underblåser människors fördomar gentemot utlänningar. Främlingsfientligheten och partiets åtminstone indirekta rasistiska attityder spelar en avgörande roll i hur partiet uppfattas utåt.²¹

I den rapport som senare framlades av de tre vise männen, uttryckte utredarna detta på följande sätt:

"The FPÖ has been described as a "right wing populist party with extremist expressions". This description is, according to our judgement still applicable after the party joined the Federal Government. This must give rise to concern, since Governments are organs of the European states which have direct responsibility to implement their positive obligations concerning the protection and promotion of human rights, democracy, and the suppression of any kind of ethnic or racial discrimination".²²

Tillsammans med Jean-Marie Le Pen och hans Front National, anses Jörg Haider idag vara en internationell symbol för extremhögern.²³

²¹ Ahtissari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: s. 27, st. 88-91.

²² Ahtissari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: s. 27, st. 92.

²³ Pelinka, Anton: THE FPÖ IN THE EUROPEAN CONTEXT, The Haider phenomenon in Austria, Manuskript, år 2000, s. 3

Fram till år 1999 stod det FPÖ fritt att kritisera de två andra stora partierna i Österrike- socialdemokraterna (SPÖ) och det konservativa partiet (ÖVP). Kritiken bestod i att utmåla dessa partier som gamla och trötta partier, vilka spelat ut sin roll på den politiska arenan. Man framställde dem som representanter för en förlegad era. Som motvikt gentemot FPÖ skapade SPÖ och ÖVP en slags storkoalition, där makten i landet jämnt fördelades mellan dessa två partier. Partnerskapet mellan SPÖ och ÖVP utgjorde ett slags korporativt nätverk som effektivt uteslöt FPÖ från makten.

Mellan åren 1945-1966 utgjorde Frihetspartiet det enda oppositionspartiet till denna storkoalition, men trots det lyckades partiet inte öka sitt röstantal i de kommande valen. Inte heller under perioden mellan 1966 och 1983 märktes någon väsentlig skillnad i antalet röstsiffror för FPÖ. Tiden innan Jörg Haider blev FPÖ:s partiledare visar en tydlig politisk stagnation för Frihetspartiet.

Efter valet 1986 bildades återigen en storkoalition mellan ÖVP och SPÖ, troligtvis ett resultat av att Jörg Haider tillträtt posten som ledare för FPÖ. Trots att partierna precis som under det första samarbetet mellan dem (1946-1966) aktivt arbetade för att hålla en spärr gentemot FPÖ, blev effekten den motsatta. FPÖ åtnjöt i stället en period av snabb tillväxt då allt fler väljare anslöt sig till partiet. Regeringskoalitionen och dess arbete kan i sig inte hållas ansvarig för FPÖ:s nyvunna styrka, utan Jörg Haiders succé ligger troligtvis i en kombination av ekonomiska, sociala och politiska²⁴ förändringar. Storkoalitionen skapade inte Haider- fenomenet, utan faktum är att oppositionssamarbetet mellan SPÖ och ÖVP var ett försök att förhindra Haiders väg till makten.²⁵

²⁴ Pelinka, Anton: The Haider phenomenon in Austria. Examining the FPÖ in European context. The Journal of the International Institute, Vol. 9, No. 1, s. 2.

²⁵ Pelinka, Anton: THE FPOe IN THE EUROPEAN CONTEXT, The Haider phenomenon in Austria, Manuskript, år 2000, s. 4-5.

2.2.2 FPÖ och dess struktur

FPÖ:s valframgångar kan emellertid inte bara förklaras genom att peka ut en pånyttfödelse av den nazism som var verksam under andra världskriget. Av de faktorer som däremot kan beskriva partiets framgångar, utgör populistfaktorn en stor del. Idag, nästan ett halvt sekel efter det att FPÖ bildades, representerar partiet en ny generation politiker och politiskt medvetna väljare. Denna generation utgörs av politiker som alla är födda efter 1945. Således karaktäriseras FPÖ även av följande faktorer:

- **Klasstillhörighet:** FPÖ har gått ifrån att vara ett parti för överklassen till ett arbetarparti. I valet 1999, röstade för första gången i Österrikes historia fler ur arbetarklassen på FPÖ än på det socialdemokratiska partiet SPÖ.
- **Medlemskap i facket:** Trots sin dominans av väljare ur den traditionella arbetsklassen, har endast ett fåtal av väljarna valt att organisera sig i fackföreningar.
- **Utbildning:** Partiet har blivit ett parti för lågutbildade, detta förklarar klasstillhörigheten men även det faktum att så många av partiets väljare är unga.
- **Ungdomar:** FPÖ har varit särskilt framgångsrikt i att locka till sig unga väljare. I valet 1999 utgjorde FPÖ det största partiet för väljare under 30 år.
- **Kön:** Frihetspartiet har en betydligt större dragningskraft bland män än bland kvinnor. Partiet utgör det enda mansdominerade av alla partier representerade i Österrike.
- **Religion:** Partiet är fortfarande relativt sekulariserat. Partianhängarna utgörs till största delen av icke-utövande katoliker och väljare som inte är religiösa.²⁶

Väljarnas utseende förändrades följaktligen radikalt efter att Jörg Haider tillträtt som FPÖ:s partiledare 1986. Från ett traditionellt borgerligt parti förändrades partiet till ett ungt mansdominerat arbetarparti.

²⁶ Pelinka, Anton: THE FPOe IN THE EUROPEAN CONTEXT, The Haider phenomenon in Austria, Manuskript, år 2000, s. 5-6.

2.3 Är FPÖ ett typiskt österrikiskt fenomen?

2.3.1 Allmänt

FPÖ är en österrikisk produkt och utan tvivel ett österrikiskt parti. I många avseenden är FPÖ det mest österrikiska av alla partier i landet. Det finns anledning att anta att en succé för ett parti som FPÖ inte skulle kunna uppstå någon annanstans än i Österrike. Övriga länder i Europa hade inte tillåtit existensen av ett parti som så öppet visat sin ambivalens i inställningen till den forna nazistregimen och den nationalsocialistiska tanke som låg till grund för andra världskriget. Österrike har redan före Haiders partiledartillträde kritiserats för sin dubbla inställning till nazismen, främst i samband med den s.k. Waldheim- affären.²⁷ Kritikerna menade att den österrikiska regeringen 1945 ville framstå som Hitlers första offer. På så sätt visade man att det officiella Österrike ville frigöra sig från all delaktighet i Hitlers krig. Det är sedermera denna ”minnesförlust” som gjort det möjligt att integrera forna nazister in i det politiska systemet.²⁸

Haider har alltid försvarat Kurt Waldheim i sina politiska uttalanden och det är på grundval av detta samt genom sin retorik som Haider uppfattas som en person som trivialiserar nazismen.

Språklig aggressivitet är ett traditionellt drag inom den nazistiska retoriken. När Haider i sin valkampanj 1999 jämförde antalet utlänningar med det stora antal arbetslösa i landet, använde han sig således av samma mönster i sina partiuttalanden, som Hitler gjorde under andra världskriget. Judar hade ersatts med utlänningar hos Haider, men budskapet var detsamma: Fienden var orsaken till arbetslösheten. Även när Haider använde sig av ordet parasiter för att förklara vissa sociala problem i det österrikiska samhället, begagnade han sig av termer välbekanta från den nazistiska retoriken. Efter Waldheim- affären kom nu istället Jörg Haider och hans frihetsparti att hamna i fokus för kritikernas misstankar. Waldheim- affären och Jörg Haiders partitillträde fick omvärlden att inse, att majoriteten av Österrikes befolkning inte såg någon anledning att inte rösta på en kandidat som gjorde sitt bästa att försöka få världen och Österrike att glömma sitt förflutna.²⁹

Det är således kopplingen till nazismen som gör FPÖ speciellt, d.v.s. det som skiljer FPÖ från ”vanliga populistpartier” såsom exempelvis Sverigedemokraterna. FPÖ: s populism är unik eftersom partiet hämtar sin succé och aggressiva ton genom en direkt linje tillbaka till nazismen som den såg ut under andra världskriget.

²⁷ Se t.ex. Reisingl, Martin, Wodak, Ruth: Discourse and Discrimination- The Retic of Racism and Antisemitism, A Theoretical Outline of three Austrian Case Studies. Kap. 3. år. 2000.

²⁸ Se Pelinka, Anton: Austria Out of The Shadow of the Past. Boulder (Westview) 1998.

²⁹ Pelinka, Anton: THE FPOe IN THE EUROPEAN CONTEXT, The Haider phenomenon in Austria, Manuskript, år 2000, s. 10.

2.3.2 En regeringskoalition full av motsägelser

Koalitioner kan generellt påstås innehålla en del motsägelser. Den österrikiska koalitionen som skapades i samband med parlamentsvalet 1999, kan dock sägas innehålla en del specifika kontradiktioner. Det konservativa partiet ÖVP var det parti som i början på 1980-talet startade lobbyingen för Österrikes framtida medlemskap i EU. Det var även ÖVP som lyckades övertyga det socialdemokratiska partiet i landet om fördelarna med ett EU-medlemskap. FPÖ hade sedan 1950-talet och fram till 1989 även varit ett pro-europeiskt parti. Denna positiva inställning till EU förändrades emellertid drastiskt, då ÖVP-SPÖ koalitionen ansökte om medlemskap i unionen 1989. Från att ha varit för tanken på Österrike som medlem i EU, svängde man nu inom partiet och blev istället det parti som utgjorde unionens allra största motståndare. Den regering som skapades mellan ÖVP och FPÖ utgjorde således en allians mellan det mest pro-EU aktiva partiet och det mest aktiva anti-EU partiet i Österrike.

Det kan vara en karaktäristisk tillfällighet att Europa utgjorde det stora problemet för koalitionen från allra första början. Den nya koalitionen uppvisade en relativt uppseendeväckande oförenlighet vad gällde inställningen till EU. Trots att sanktionerna troligen inte hade med FPÖ och dess anti-EU bakgrund att göra, utan berodde på dess historia av främlingsfientlighet och rasism, kan man koppla de fjorton medlemsstaternas aktion indirekt till ovan beskrivna motsägelser.³⁰

En annan inneboende kontradiktion i regeringskoalitionen är uppfattningen av FPÖ som ett parti för folket. Trots rötter i den österrikiska traditionella partistrukturen, har partiet utvecklats till ett slående exempel på ett typiskt postmodernt parti. Det moderna FPÖ karaktäriseras av videoklipp och underhållning. Frihetspartiet framställer sig självt som ett parti som helt och fullt accepterar det faktum att en stor del av populationen som röstar i ett val, inte alls är särskilt intresserad av politik. Därmed lockar partiet framgångsrikt till sig de väljare som endast visar temporärt intresse för landets politik. Det är viktigt att understryka att FPÖ varken anser sig ha ett oföränderligt budskap eller ens en jämn plattform som grund att stå på. För partiets väljare är detta helt enkelt inte nödvändigt.

Genom att utesluta ”dem” - främst utlänningar - som står utanför samt genom att motsätta sig och bekämpa den traditionella politikerklassen, genom att höja sina röster för de som anser sig vara äkta österrikare och inte utlänningar, vädjar man till sina väljare. FPÖ som det ser ut efter 1986, är ett parti utan traditionell organisation bakom sig. Intressant nog lyckades partiet inte öka antalet medlemmar till partiet, trots att man fick så många röster i valet 1999 (från 6 % till 27 %).

³⁰ Pelinka, Anton: THE FPÖ IN THE EUROPEAN CONTEXT, The Haider phenomenon in Austria, Manuskript, år 2000, s.7.

ÖVP däremot är ett traditionellt parti. Det har ett högt antal medlemmar (1999 uppgick antalet till ca 600 000) och dess inre hierarki bygger på extremt välorganiserade underpartier, s.k. *Buende*, en form av förbund som består av specifika yrkeskategorier. Det ovanliga med buende är att man genom medlemskap i något av underförbunden även indirekt förvärvar medlemskap i ÖVP. Direkt medlemskap i ÖVP är tämligen ovanligt. Av ett antal olika buende i landet, så utgör de tre största och mest inflytelserika förbunden; Bauernbund- ÖBB (Österrikes lantbrukarförbund), Wirtschaftsbund- ÖWB (Österrikes ekonomiskaförbund) samt Arbeiter- und Angestelltenbund- ÖAAB(Österrikes löntagare- och arbetstagarförbund).³¹

³¹ Pelinka, Anton: THE FPOe IN THE EUROPEAN CONTEXT, The Haider phenomenon in Austria, Manuskript, år 2000, s.7-8.

3 Rapporten från de tre vise männen

3.1 Mandatets innehåll

Den första delen av mandatet som Ahtisaari, Frowein och Oreja hade i uppgift att utreda, bestod i en utvärdering av den österrikiska regeringens åtaganden i förhållande till unionens grundläggande värderingar. De områden som avsågs undersökas omfattades av ett flertal bindande och icke bindande dokument, vilka alla omfattades av positiva skyldigheter som EU:s medlemsländer lovat att verka för; mänskliga rättigheter och fundamentala friheter såsom demokrati och rättsstaten.

Av de bindande dokument som gäller för alla medlemsstater avsåg rapporten att fästa särskild vikt vid unionsfördraget samt den Europeiska konventionen om Mänskliga rättigheter, såsom stadgas i artikel 6(2) i EU-fördraget. Därutöver omfattade uppdraget även en utredning huruvida Österrike stod fast vid det åtagande i art. 6(1) EU-fördraget, som gäller för alla unionens medlemmar. Denna artikel lyder som följer:
”Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna”.

Åtagandet att skydda och verka för mänskliga rättigheter inom unionen konstituerar därmed en bindande förpliktelse för samtliga medlemsstater. Rapporten avsåg att klarlägga om Österrike med sin nya regeringskoalition verkligen följde detta åtagande. Förutom detta skulle även regelverket om nationella minoriteter samt konventionen om flyktingars särskilda status utredas. Som dokument till grund för rapporten låg även den samfälliga deklARATION mot rasism och xenofobi som EU:s medlemmar åtagit sig att verka för.³²

³² Ahtisaari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: Report s. 2-3. st. 1-5.

3.2 Rapportens slutsatser

Den 8 september 2000, fem månader efter att sanktionerna mot Österrike trätt i kraft, levererade de tre vise männen sin färdiga rapport. Av rapporten att döma framstod det tydligt för unionens övriga medlemsstater att den österrikiska regeringen på ett tydligt och engagerat sätt arbetade för att upprätthålla och efterleva samtliga grundläggande värderingar som präglar unionsarbetet.

Ahtisaari, Frowein och Oreja fann utöver detta, att den juridiska situationen i landet avseende undersökta områden var minst lika bra som i övriga EU-länder. Vad gällde den faktiska situationen för nationella minoriteter, fann utredarna att Österrike t.o.m. höll en högre standard vad gällde skyddet för dessa, än i många andra medlemsstater.³³

Utredarna var även av den uppfattningen att Österrikes nya regering, genom särskilda program och på ett aktivt sätt arbetade med att motverka rasism, främlingsfientlighet och antisemitism. Enligt rapporten visade detta engagemang att Österrike verkligen identifierat de problem som existerade i landet.

Granskningen visade att den konkreta situationen i Österrike inte utgjorde något direkt hot mot de värden som bojkotten avsåg att skydda. Därmed kunde det konstateras att fördömandet av regeringsbildningen genom sanktionerna kunde ha varit förhastad och delvis ogrundad. Emellertid gav rapporten även bevis för att ett ställningstagande för eller emot bojkotten, inte var fullt så enkel att göra. Redogörelsens slutsats visade att FPÖ även efter regeringstillträdet fortfarande stämde väl in på beskrivningen av ett populistiskt högerextremt parti;

” There are reasons why the description of the FPÖ as right wing populist party with radical elements appears to still be correct. The FPÖ has exploited and enforced xenophobic sentiments in campaigns. This has created an atmosphere in which openly expressed remarks against foreigners became acceptable, causing feelings of anxiety.”³⁴

Mot bakgrund av denna bedömning verkade medlemsstaternas aktion välgrundad.

I anslutning till rapportens avslutande del, formulerade utredarna en varning till den österrikiska regeringen. Varningen baserades på vad som framkommit om FPÖ och dess historia samt på det faktum att man fortfarande kunde spåra främlingsfientliga uttalanden från vissa av partiets ministrar. Dessutom kritiserade man det sätt som FPÖ politiker utnyttjat det österrikiska rättssystemet för att ställa partikritiker såsom Anton Pelinka inför rätta. Utredarna varnade för att det sätt som man använde rättssystemet för att skydda politiker kunde leda till en otillåten begränsning av både yttrandefriheten och pressfriheten, något som viktiga domslut i USA:s högsta domstol, den federala konstitutionella domstolen i Tyskland samt Europadomstolen för mänskliga rättigheter visat.³⁵

³³ Ahtisaari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: Report s. 32 st. 108.

³⁴ Ahtisaari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: Report s.33 st.110.

³⁵ Ahtisaari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: Report s. 29-30 st. 97-103.

Rapporten avslutades med en kort analys av medlemsstaternas sanktioner mot Österrike. Ahtisaari, Frowein och Oreja var dock i denna del noggranna med att understryka att mandatet inte egentligen omfattade en granskning av sanktionernas laglighet. Ur ett politiskt perspektiv var utredarna ense om att aktionen från EU:s medlemsstater ökat medvetandet om de fundamentala och grundläggande värderingarna inom unionen. Det ansågs ostridigt att aktionen fått Österrike och dess koalitionsregering att fokusera mer på de existerande problemen med främlingsfientlighet, rasism och antisemitism. Trots att författarna såg positivt på denna politiska del av bojkotten, var man av den uppfattningen att ett upprätthållande av sanktionerna i längden skulle kunna få ett kontraproduktivt resultat.³⁶ ” [I]t is our opinion, however, that the measures taken by the IVX Member States, if continued, would be counterproductive and should therefore be ended. The measures have already stirred up national feelings in the country, as they have in some cases been wrongly understood as sanctions against Austrias citizens.”³⁷

³⁶ Se även i kap. 5.1.

³⁷ Ahtisaari, Frowein, Oreja: a.a. s. 33 st.116.

4 Haider- affären och EG-rätten

4.1 Bakgrund

Det är viktigt att framhålla att medlemsstaternas bilaterala avtal om sanktioner mot Österrike, inte på något sätt uppstod på uppmaning av EU och dess institutioner. Varken Kommissionen eller Europaparlamentet var närvarande under de överläggningar som föregick bojkotten. Trots att EU i sig således inte var ansvarigt, är det omöjligt att bortse ifrån det faktum att de fjorton medlemsländerna använde unionen som ett instrument för att stärka effekten och lagligheten av sanktionerna mot Österrike. Genom att förklara sanktionernas giltighetsgrund i ljuset av de grundläggande värderingar som är gemensamma för alla medlemmar i unionen, drog de fjorton således nytta av unionen. Samtliga offentliga uttalanden om sanktionerna och bojkotten gjordes därtill av den medlemsstat som innehade ordförandeskapet i EU (d.v.s. först Portugal och sedan Frankrike). Även den rapport av de tre vise männen som sedermera framlades antogs i Paris samt presenterades för det franska ordförandeskapet i form av Jacques Chirac.³⁸

Alla medlemsstater, inklusive Österrike, är bundna av och lyder under den suveräna EG-rätten. Således är det av intresse att även analysera aktionen i ljuset av det existerande EG-rättsliga regelverket. Det är av betydelse att den österrikiska regeringen i samband med och under tiden som bojkotten pågick, hela tiden hävdade att sanktionerna var en överträdelse av, inte bara det EG-rättsliga regelverket, utan även en överträdelse av den Europeiska unionens anda.³⁹

Vad mera är, man hävdade även att Österrikes suveräna och konstitutionella rätt till fria och demokratiska val kränktes i samband med bojkotten. Det österrikiska folkets rätt att själv välja sin regering hade enligt koalitionen överträtts. Man underströk dessutom från Österrikes sida, att de fjorton, genom sitt agerande, bröt mot EU-fördragets hela anda genom att medvetet försumma sin plikt att lojalt stödja ett annat medlemsland.⁴⁰

³⁸ Cramèr, Per, Wrangé, Pål: The Haider Affair: Law and European Integration, ERT s. 43-44.

³⁹ Österrikes regering syftade till EU-fördragets art 6(1) samt RomF art. 10.

⁴⁰ Falkner, Gerda: The 14's "Sanctions" Against Austria. Sense and Nonsense. ESCA Review.s. 3.

4.2 Gällande EG-rätt på området

Det finns idag ingen specifik regel som reglerar den typ av åtgärd som de fjorton medlemsländerna initierade. Artikel 7 i EU-fördraget, som i och för sig hade kunnat vara tillämplig på en situation som denna, reglerar endast de fall där ett medlemsland ”allvarligt och ihållande” åsidosätter de principer som fastslås i art. 6(1).⁴¹ I den artikeln stadgas att ” Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna”.

Fastslår Rådet med stöd av art. 7 i EU-fördraget att ett medlemsland faktiskt underlåtit att följa dessa fundamentala principer fastslagna i art 6(1), kan Rådet med kvalificerad majoritet besluta, att upphäva en del av de rättigheter som medlemsstaten råder över till följd av tillämpningen av EU-fördraget. Landet mister i samband med detta även sin rösträtt i Rådet. Rättigheterna upphävs dock endast tillfälligt, d.v.s. till dess att landet ifråga har gottgjort sig.⁴² Har Rådet fastslagit att medlemsstaten allvarligt och ihållande bryter mot art. 6(1) riskerar landet även att gå miste om t.ex. ekonomiska stödprogram från unionen.⁴³

4.2.1 Bröt de fjorton medlemsstaterna mot EU-fördragets art. 7?

Emellertid hävdades det aldrig från någon av de fjorton medlemsstaterna att Österrike genom sin nya regeringskoalition, faktiskt överträtt art. 6(1). Själva frågan blir sålunda att försöka bedöma åtgärdens giltighet utifrån ett potentiellt åsidosättande av artikeln, samt den situation där ett medlemsland uppenbarligen åsidosatt sina skyldigheter enligt samma artikel.⁴⁴

Ett argument som fördes mot bojkotten, var att medlemsländerna själva genom sitt agerande, bröt mot artikel 7 i EU-fördraget. Väljer man att se på

⁴¹ Art. 7 EU-fördraget: ”1. Rådet, som skall sammanträda på statschefs- eller regeringschefs nivå, får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen och efter Europaparlamentets samtycke, samt efter att ha uppmanat den ifrågavarande medlemsstatens regering att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter principer som anges i artikel 6.1. ”

⁴² Art 7 EU-fördraget: ”2. När detta har fastslagits får rådet, som skall fatta beslut med kvalificerad majoritet, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av detta fördrag, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering. Rådet skall därvid beakta de möjliga följderna som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter. Den ifrågavarande medlemsstatens skyldigheter enligt detta fördrag skall under alla omständigheter fortsätta att vara bindande för den staten.”

⁴³ Se Nergelius, Joakim; a.a. s. 373.

⁴⁴ Falkner, Gerda: The 14's "Sanctions" Against Austria. Sense and Nonsense. ESCA Review.s. 3.

det inträffade ur denna synvinkel framgår det tydligt att om medlemsstaterna hade infört sanktionerna med stöd av art. 7, så hade det inneburit ett uppenbart brott mot art. 7. Så länge det inte bevisligen förekommer ett brott mot art. 6(1), kan artikel 7 aldrig aktualiseras. Genom att agera utanför den EU-rättsliga sfären, såg medlemsstaterna medvetet till att inte bryta mot artikeln i fråga, samtidigt som de gavs fria händer att införa sanktionerna mot Österrike. Bojkotten utgjorde därmed, ur medlemsländernas perspektiv, inte något brott mot EU:s regelverk. Dessvärre är denna motivering till varför bojkotten var ”laglig”, inte tillräcklig. Det gemenskapsrättsliga regelverket omfattar nämligen fler regler som skulle kunna vara tillämpliga på medlemsstaternas bojkott av Österrike.

4.2.2 Utgjorde åtgärderna ett brott mot en medlemsstats rätt under EU- fördragen?

Det finns kritiker som hävdar att de åtgärder som sanktionerna innehöll utgjorde ett brott mot de rättigheter som Österrike hade i egenskap av medlem i unionen. Man anser att frysningen av medlemsstaternas diplomatiska kontakter på den politiska nivån, i själva verket var en överträdelse som stod i direkt strid mot ett medlemslands rättigheter fastställda i tillämpliga EU-fördrag. Vilka är dessa rättigheter och utgjorde bojkotten verkligen ett brott mot Österrikes rätt under fördragen?

Svaret på denna fråga är troligtvis nej. Inga faktiska rättigheter som Österrike hade i egenskap av medlemsland i EU upphävdes eller åsidosattes under bojkotten. Österrike och dess representanter i unionen, fortsatte ha ett normalt tillträde till EU:s olika institutioner. Detta var även övriga medlemsstaters uttalade önskan; sanktionerna skulle endast ha bilaterala verkningar för Österrike.⁴⁵

Genom den dåvarande portugisiska premiärministern, Antonio Guterres, betonades det särskilt att sanktionerna vid tiden för deras ikraftträdande inte var avsedda att påverka det vanliga arbetet i organisationer av multilateral natur.⁴⁶

Således kan det hävdas att sanktionernas innehåll, mottagandet av österrikiska diplomater på lägsta möjliga nivå, uteblivna fotosessioner och ett gemensamt motarbetande av österrikiska kandidater vid internationella organisationer, varken stred mot eller påverkade Österrikes rätt som medlemsland eller mot tillämpliga fördrag.

Det har tidigare i arbetet konstaterats att medlemsländerna aldrig ifrågasatte att Österrike och dess nyblivna regering faktiskt uppfyllde de grundläggande värderingarna stadgade i art. 6(1). Aldrig någonsin hävdades det att

⁴⁵ Cramér, Per, Wrangé, Pål: The Haider Affair. Law and European Integration, ERT 2001, nr. 1. s. 45-47.

⁴⁶ Bulletin Qotidien Europe nr. 7652, s.5.

Österrike, ”allvarligt och ihållande” åsidosatt principerna i artikeln i fråga.⁴⁷ Följaktligen kan man dra slutsatsen att den österrikiska konstitutionen i hög grad uppfyllde de värdefulla principerna om frihet och demokrati som bl.a. ligger till grund för upprätthållandet av den europeiska unionen. Det går heller inte att bortse ifrån, att den österrikiska koalitionen bildades helt i enlighet med landets konstitutionella och nationella lagar.

Det som bekymrade de övriga medlemsstaterna var följlaktligen inte frågan om Österrike, genom sin koalition, bröt mot art. 6(1) utan att Österrike någon gång i framtiden skulle kunna komma att bryta mot artikeln. På så sätt gjorde medlemsstaterna en distinktion mellan en faktisk överträdelse och en eventuellt framtida överträdelse av fördraget.⁴⁸ Ytterligare en tveksamhet rör huruvida det finns någon skillnad mellan ett ”aktivt” brott mot de mänskliga rättigheterna och om endast uttalanden av FPÖ:s representanter under valkampanjen 1999 konstituerade brott mot nämnda rättigheter. Det finns inget enkelt svar på dessa frågor. Ur det perspektivet att medlemsländerna (inom unionen) utanför EU, utgör ett nära politiskt samhälle, där länderna gemensamt drar upp huvudlinjerna för fastställandet av den politiska makten och därmed även ger sig själva rätt att hindra vissa initiativ från andra EU-medlemmar att agera utanför unionssamarbetet, skulle de fjorton övriga medlemsstaterna kunna hävda att sanktionerna var riktiga.

Emellertid finns det även starka argument som talar emot detta. Politik av detta slag har traditionellt ansetts höra till medlemsstaternas egna, interna angelägenheter.⁴⁹ Utan hänsyn till att Österrike till synes uppfyllde samtliga kriterier uppställda i tillämpliga fördrag, baserade övriga medlemsländer sin aktion endast på nödvändigheten att skydda dessa principer på vilka unionen vilar. Mot bakgrund av detta kan man ställa sig frågan om inte de fjorton medlemsstaterna, genom sitt agerande, själva bröt mot gällande regler i EU-fördraget. En stats bevarande av sina egna nationella och konstitutionella rättigheter, kan underförstått ses som något som utgör grundvalarna för skapandet och upprätthållandet av en europeisk union. För att detta ska kunna vara möjligt är det av stor vikt att medlemmarna inom unionen respekterar de olika nationella identiteterna hos medlemsstaterna inom EU. Detta följer av artikel 6(3) i EU-fördraget.⁵⁰ Dessutom finns det tydligt stadgat i art. 10 RomF, att varje medlemsstat ska avstå från att vidta åtgärder som skulle kunna äventyra att fördragets mål uppnås.⁵¹ Därutöver är

⁴⁷ Falkner, Gerda: The 14's "Sanctions" Against Austria. Sense and Nonsense. ESCA Review.s. 3.

⁴⁸ Cramér, Per, Wrangé, Pål: The Haider Affair. Law and European Integration, ERT 2001, nr. 1. s. 45.

⁴⁹ Nergelius, Joakim; a.a. s. 369.

⁵⁰ Cramér, Per, Wrangé, Pål: The Haider Affair, Law and European Integration. ERT 2001, s. 46.

⁵¹ Art. 10 RomF: ”Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.”

medlemsländernas uppgift även att bl.a. upprätta och verka för en social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna såsom det är stadgat i RomF art. 2.⁵²

Minst lika viktig är invändningen mot medlemsstaternas aktion i ljuset av art 12 RomF; inom dettas tillämpningsområde och ”utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden”.⁵³

Mot bakgrund av gemenskapens regelverk, är det allvarligaste kanske ändå medlemsstaternas tydliga kringgående av befintliga och i högsta grad tillämpliga EG- rättsliga regler som precis reglerar denna typ av problem. En aktion mot en medlemsstat som handlat i strid med art 6(1), lik den som medlemsländerna startade, får endast initieras genom artikel 7 i EU-fördraget. Österrike och dess nya koalitionsregering bröt aldrig mot art. 6(1), därmed gav det heller inget utrymme för de övriga fjorton medlemsstaterna att åberopa art. 7 till stöd för sitt agerande.⁵⁴ Det kan således argumenteras att medlemsstaternas agerande, medvetet eller omedvetet resulterade i en ny metod att inskränka Österrikes suveräna rätt under fördragen. Ett annat argument mot aktionen gäller EU-ländernas generella plikt att handla i överensstämmelse med EU:s mål och mening. Medlemsstaternas aktion innebar att ett antal koordinerade bilaterala sanktioner ägde rum utanför EU:s regelverk. Trots detta ”utanförskap” hade bojkotten ändå en direkt koppling till unionen. I EU-fördragets art. 3 stadgas det att unionen ska ha en ”gemensam institutionell ram, som skall säkerställa konsekvens och kontinuitet i verksamheten för att dess mål samtidigt som gemenskapens regelverk följs och byggs ut”.⁵⁵ Genom att agera utanför EU:s regelverk, försvagade man unionsstrukturen och som en konsekvens av detta, åsidosatte medlemsstaterna sin fundamentala skyldighet att vara lojala gentemot unionens mål.⁵⁶

⁵² Art. 2 RomF: ”Gemenskapen skall ha till uppgift att genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att fullfölja den gemensamma politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4 främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt, en hög grad av konkurrenskraft och ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.”

⁵³ Falkner, Gerda: The 14's "Sanctions" Against Austria. Sense and Nonsense. ESCA Review.s. 2-3.

⁵⁴ Nergelius, Joakim: a. a. s. 373.

⁵⁵ För fullständig lydelse: se art. 3 EU- fördraget.

⁵⁶ Cramér, Per, Wrangé, Pål: The Haider Affair, Law and European Integration. ERT 2001, s. 46-47.

4.3 Reaktionen från EU:s institutioner

Sett i ljuset av reaktionerna från bl.a. Kommissionen och Parlamentet, är det emellertid inte troligt att EU:s institutioner ansåg att medlemsstaterna agerat i strid mot fördraget. Tvärtom antog Parlamentet en resolution, som välkomnade sanktionerna såsom nödvändiga medel för att upprätthålla respekten för gemensamma europeiska värderingar. Enskilda ledamöter applåderade det faktum, att som en ledamot uttryckte det, EU för en gångs skull faktiskt hade agerat i en principiellt mycket viktig fråga.⁵⁷

Observatörer från CEPS (Centre for European Policy Studies) var dock mindre övertygade om riktigheten i uttalandena från parlamentets ledamöter. De fjorton medlemmarna var tvungna under EU- fördragen att behandla Österrike som en fullvärdig medlem i unionen till dess att man faktiskt kunde bevisa ett brott mot art. 6(1). Peter Ludlow, direktör för centret, menade att medlemsstaterna hade målat in sig i ett hörn.⁵⁸ Trots att parlamentet som institution inte var ansvarigt, lyckades de fjorton länderna binda upp EU:s organ, så att dessa i praktiken saknade möjlighet att påverka eller ta avstånd från bojkotten.⁵⁹

Kommissionens reaktion på bojkotten var emellertid lite svalare. Delvis berodde den reaktionen på att den inte kunde agera. Kommissionen har endast möjlighet att agera mot en medlemsstats regering i frågor som rör en specifik nationell policy, som står i konflikt med gemenskapsrätten. Detta sker genom en process som slutar i EG- domstolen.⁶⁰ Efter ett extra möte med anledning av bojkotten uttalade sig kommissionen. I uttalandet underströk man att arbetet i EU:s institutioner inte påverkades av sanktionerna.⁶¹

⁵⁷ Se Report by: Graff, Le Quesne, Leuker, Purvis och Sautter, TIME Europe, 14 February 2000. Vol. 155. Nr. 6. s. 2-3.

⁵⁸ Se Report by: Graff, Le Quesne, Leuker, Purvis och Sautter, TIME Europe, 14 February 2000. Vol. 155. Nr. 6. s. 1-2.

⁵⁹ Nergelius, Joakim: a. a. s. 372.

⁶⁰ Art. 226 RomF.

⁶¹ Se Report by: Graff, Le Quesne, Leuker, Purvis och Sautter, TIME Europe, 14 February 2000. Vol. 155. Nr. 6. s. 1-2.

4.4 Reflektioner kring medlemsstaternas bojkott av Österrike

Med stöd av ovan presenterade argument, kan det hävdas att bojkotten av Österrike var en överträdelse av de åtaganden som följer av medlemskapet i den Europeiska Unionen. Tyvärr baseras synsättet på den inställning man har till bojkotten. Är man av den uppfattningen att Österrike hade rätt att mot bakgrund av unionens mål, mening och anda, ifrågasätta sanktionernas giltighet, så innebär det att de fjorton länderna verkligen handlat i strid mot gällande bestämmelser. Detta trots att inga "verkliga" och tydligt uttryckta regler brutits och trots att medlemsstaterna själva hela tiden underströk aktionens bilaterala karaktär. Varken ovan presenterade argument mot bojkotten och dess laglighet, eller de argument som medlemsländerna tillkännagav är fullständiga eftersom dessa argument kan stickas hål på med ett antal motargument. Hur man väljer att se på bojkotten beror följaktligen på vilket synsätt och ställningstagande man antar.

I verkligheten ter sig det som om "argumenten emot motargumenten" enbart kan framhållas på den politiska arenan, där det är fullt möjligt att med stöd av olika moraliska argument legitimerar sin ståndpunkt. När det däremot gäller den rättsliga sidan av aktionen, så är det ganska tydligt att argumenten för sanktioner av detta slag och i denna omfattning inte kan motiveras med stöd av gemenskapens bestämmelser. Det här var förmodligen medlemsstaterna medvetna om, vilket gjorde att man ihärdigt underströk aktionens bilaterala karaktär. Det kan emellertid ifrågasättas varför de fjorton medlemsländerna överhuvudtaget använde sig av bilaterala överrenskommelser, när det tänkbara hotet härrörde från en medlemsstat och de värden man avsåg att skydda var värden som EU genom olika bestämmelser redan slog vakt om. Det verkligt allvarliga med bojkotten mot Österrike är att man, medvetet eller omedvetet, förbisåg det faktum att det faktiskt redan existerade bestämmelser för hur man som medlemsland bör förhålla sig till övriga medlemmar i unionen vid situationer som denna. Således kan det hävdas att Österrike hade rätt att med stöd av tillämpliga fördrag, ifrågasätta bojkottens EG- rättsliga laglighet.

4.5 Politiska och rättsliga konsekvenser av medlemsstaternas sanktioner

4.5.1 Allmänna synpunkter

De sanktioner som trädde ikraft i samband med att koalitionen bildades, kan delas upp i två olika, men nära relaterade stadier. Det inledande stadiet utgjordes av det ultimatum som de fjorton länderna ställde till Österrikes blivande regering. Tveklöst innebar denna första del ett försök från medlemsstaterna att förmå ÖVP att inte acceptera FPÖ som koalitionspartner. Med tanke på hur ultimatumet utfärdades, verkar det som om medlemsstaterna kände sig tämligen säkra på att ÖVP skulle kunna övertygas om att det politiska priset för att släppa in Frihetspartiet i regeringsposition, skulle bli för högt. Det visade sig dock att medlemsländerna hade fel. ÖVP lät sig inte skrämmas utan inledde samarbetet som sedermera skulle komma att innebära att FPÖ kom att ingå i den österrikiska regeringen. Följden blev givetvis att de fjorton övriga länderna mer eller mindre tvingades att agera. Själva aktionen utgör således det andra stadiet i bojkotten. Det andra steget hamnade därmed utom medlemsstaternas kontroll, då det kan förmodas att de fjorton aldrig förutsatt eller insett, att Österrike skulle komma att trotsa ultimatumet.⁶² Detta synsätt visar att medlemsstaterna inte alls var förberedda på att koalitionen ändå bildades och att den bilaterala aktionen som sedan följde inte var särskilt genomarbetad.

Det är dock viktigt att poängtera att åsikterna om huruvida medlemsstaterna förstod att ÖVP skulle eller inte skulle avsluta förhandlingarna med FPÖ skiftar. Det finns de bedömare som anser att medlemsstaterna redan från början insåg att Österrike aldrig skulle låta sig påverkas i sin rätt att utse sin egen regering. Istället menar kritikerna att aktionen inleddes på grund av att många av medlemsstaternas regeringar hade ett behov av att visa sig handlingskraftiga och att Österrikebojkotten fyllde olika inrikespolitiska syften i dessa länder.⁶³

Oavsett vilket ställningstagande man intar, har Österrikeaktionen lämnat utrymme för två intressanta argumentationslinjer. För det första; utgjorde aktionen ett farligt prejudikat inför unionens framtid? Och för det andra; Vilka problem kan kopplas till att det för medlemsstaterna inte verkade finnas någon väg ut ur aktionen utan att förlora ansiktet inför sig själva och omvärlden?

⁶² Cramér, Per, Wrangé, Pål: *The Haider Affair, Law and European Integration*. ERT 2001, s. 47-48.

⁶³ Se resonemang: Nergelius, Joakim: a. a. s. 374.

4.5.2 Kritiken mot aktionen

I korthet kan kritiken mot aktionen delas upp i ett antal sammanbundna faktorer:

1. Sanktionerna hade inte den effekt de avsåg att ha: Sanktionens avsikt var att hejda frammarschen av högerextrema partier i Europa. Kritikerna menade emellertid att aktionen i själva verket var verkningslös eftersom den riskerade att uppfattas som kontraproduktiv. Antagandet om aktionens kontraproduktiva sida byggde på att medlemsländerna på ett indirekt sätt sände signaler till de österrikiska väljarna om att de valt en regering som var oacceptabel för det övriga Europa.⁶⁴ Kritikerna var av den åsikten att sanktionerna endast skulle bidra till att göra det folkliga stödet för FPÖ ännu starkare. Sanktionerna ledde vidare till:
2. Ett försvagande av den suveräna unionen: Medlemsstaterna genomförde aktionen mot Österrike genom att ingå bilaterala avtal. Trots att detta skedde för att undvika en inblandning av EU- samarbetet, band avtalen i realiteten upp EU:s institutioner så att dessa inte hade någon möjlighet att agera i frågan om Österrike. På så sätt försvagade de fjorton, medvetet eller omedvetet, unionssamarbetet och därmed hela unionsstrukturen.
3. En oacceptabel respektlöshet gentemot en demokratiskt riktig process: Det var inte korrekt att på detta sätt lägga sig i en annan stats inre angelägenheter och att störa en process som tillkommit efter en demokratiskt riktig ordning. Denna argumentationslinje bygger underförstått på den folkrättsliga non-interventionsprincipen.
4. Ett försvagande av det folkliga stödet för unionen och den europeiska integrationen: Effekten av sanktionerna kunde enligt vissa bedömare leda till att stödet för EU och integrationsprocessen bland blivande och existerande unionsmedborgare minskade.⁶⁵
5. Det fanns ingen synbar väg ut ur aktionen: När väl sanktionerna trätt i kraft, saknade de fjorton medlemsstaterna en urskiljbar plan att avsluta aktionen utan att förlora ansiktet utåt.
6. Sanktionerna skapade ett farligt prejudikat inför framtiden: Mot bakgrund av de politiska och dynamiska relationerna inom unionen, särskilt mellan större och mindre medlemsstater, så skulle en liknande aktion i framtiden skapa stora problem för unionssamarbetet.⁶⁶

Av dessa ovannämnda skäl som talar mot aktionen kommer punkterna 1, 2, 5 och 6 att beröras samt utvecklas i den fortsatta analysen.

⁶⁴ Marti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja: Rapport, s. 33 st. 116.

⁶⁵ Se resonemang: Helsingin Sanomat, International edition, 15 sept. 2000.

⁶⁶ Se resonemang: EAGLE Street, Newsletter of the Finnish Institute in London, 10 februari, 2000.

5 Närmare analys

5.1 Sanktionerna hade inte önskvärd effekt

Trots att mandatet som givits till de tre vise männen, inte omfattade en utredning om huruvida sanktionerna mot Österrike var lagliga eller inte, fanns det i rapportens slutliga analys över situationen en relativt tydlig markering av vad man ansåg om aktionen. Enligt Ahtisaari, Frowein och Oreja var åtgärderna som vidtagits mot Österrike kontraproduktiva, varför aktionen borde avbrytas. Under sina undersökningar av bojkottens verkan, kunde man konstatera att aktionen redan rört upp starka nationalistiska känslor i Österrike. Anledningen till reaktionerna från det österrikiska folket bestod enligt bedömarna i att sanktionerna felaktigt uppfattades som en aktion mot österrikarna. Faktum var att 73 procent av det österrikiska folket inte hade röstat på FPÖ.⁶⁷

Ur ett politiskt perspektiv var dock författarna av rapporten ense om att sanktionerna mot Österrike ökat medvetenheten om vikten av gemensamma europeiska värderingar, inte bara i Österrike utan i hela unionen. Man medgav i samband med detta konstaterande att det ur aktionen ändå hade uppstått en positiv politisk verkan, men trots det ansåg sig Ahtisaari, Frowein och Oreja ändå manade att i rapportens avslutande del kritisera aktionen;

"[I]t is our opinion, however, that the measures taken by the XIV Member States, if continued, would be counterproductive and should therefore be ended."⁶⁸

Emellertid är det viktigt att läsa rapporten i sin helhet för att kunna förstå de grundläggande slutsatser som Ahtisaari, Frowein och Oreja kom fram till. För att hitta dessa är det av vikt att undersöka de ställningstaganden som författarna levererade i samband med utredningen.

För det första, samtidigt som den österrikiska regeringen berömdes för sitt arbete och engagemang med att stärka rättigheterna för minoriteter, flyktingar och invandrare i Österrike, omfattades inte FPÖ av samma uppskattning. Ahtisaari, Frowein och Oreja var förhållandevis klara på den punkten. Genom att understryka allvaret i att FPÖ är ett parti som länge trivialiserat nazismen och som öppet gjort rasistiska och främlingsfientliga uttalanden, visade författarna att FPÖ som sådant verkligen utgjorde ett farligt parti. Förutom detta kritiserade man även FPÖ:s sätt att på ett tvivelaktigt tillvägagångssätt utnyttja möjligheten till ärekränkingsåtal för att tysta sina kritiker. Den 11 maj 2000 dömdes statsvetarprofessorn Anton Pelinka av en domstol i Wien för att ha kommit med ärekränkande uttalanden om Jörg Haider. Ärendet drogs inför domstol av Haiders advokat Dieter Böhmendorfer, som idag är justitieminister i den österrikiska regeringen. Grunden för åtalet kom efter att Anton Pelinka offentligt

⁶⁷ Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja: Rapport s. 32-33. St. 114-116.

⁶⁸ Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja: Rapport s. 33. St. 116.

kritiserat Jörg Haiders uttalanden om nazismen och koncentrationslägren. Kritiken som författarna av rapporten framlade bestod i att beskriva det speciella problem som det österrikiska rättsystemet har. Det är nämligen så att en förtalsdom i ett brottmål inte kan överklagas till den österrikiska konstitutionella domstolen. I de flesta fall ger inte ens högsta domstolen i landet någon möjlighet till resning i fall som detta. Utredarna fann dessutom under sin granskning att rättsfallen i högre instanser (motsvarande hovrätter) inte var uniforma. Vid närmare undersökning visade det sig att Europadomstolens domar föreföll vara något som endast vissa av dessa överinstanser beaktade. Ahtisaari, Frowein och Oreja fann det mycket allvarligt att yttrandefriheten i Österrike genom domen mot Pelinka hotades.⁶⁹

För det andra dömde inte utredarna ut sanktionerna såsom helt oriktiga eller överdrivna. På det hela taget verkade det som om man ansåg sanktionerna och det som följde dessa, vara en nyttig erfarenhet för unionen och att det nu fanns chans för EU att dra lärdom av denna erfarenhet.⁷⁰ Man föreslog i rapportens avslutande del, att unionen skulle inrätta en sorts permanenta övervakningsinstitutioner för att bättre kunna bevaka efterlevandet av art. 7 i medlemsstaterna.⁷¹ På så sätt ansåg man att unionen på ett mer effektivt och adekvat sätt skulle ha möjlighet hantera ovälkomna utmaningar av liknande slag i framtiden. Det är slutligen relevant att notera att rapporten särskilt underströk behovet av att tydliggöra vilka värden som unionen avser att skydda och upprätthålla.

Sammanfattningsvis kan man dock konstatera att rapportörerna funnit tveksamheterna kring FPÖ befogade och att bojkotten av Österrike sett från den utgångspunkten därmed hade haft en förhållandevis positiv politisk effekt. Rapportörerna ansåg emellertid samtidigt att en fortsättning på aktionen istället skulle kunna komma att få ett kontraproduktivt resultat. Genom rapportens avslutande rader skapade Ahtisaari, Frowein och Oreja en välbehövlig möjlighet för medlemsstaterna att avbryta aktionen utan att förlora ansiktena utåt.⁷² I en kollektiv suck av lättnad hade medlemsstaterna funnit en väg ut ur en alltmer allvarlig situation. Den 12 september 2000, fyra dagar efter att rapportens innehåll tillkännagivits, lyftes sanktionerna mot Österrike.⁷³

⁶⁹ Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja: Rapport s. 29-30 st. 97-103.

⁷¹ Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja: Rapport s. 34 st. 117-119.

⁷² Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja: Rapport s.33 st. 116.

⁷³ Per Cramér, Pål Wrange: The Haider Affair, Law and European Integration: ERT 2001 s. 35.

5.2 Ett försvagande av den suveräna unionen?

Ett par dagar innan den nya regeringskoalitionen tillträdde i Österrike, varnade det dåvarande portugisiska ordförandeskapet Österrike för att de övriga fjorton medlemsstaterna i EU skulle komma att inleda sanktioner mot landet. Vid denna tidpunkt fanns det i det existerande EU-rättsliga regelverket endast bestämmelser som reglerade situationen där en medlemsstat "allvarligt och ihållande" bryter mot de grundläggande värderingar som finns reglerade i art. 6(1). Som redan framförts är det av vikt att understryka att de fjorton aldrig använde sig av art. 7, som stöd för sin aktion. Ingen av medlemsländerna ansåg att Österrike faktiskt brutit mot artiklarna i fråga. Sanktionerna infördes med stöd av att medlemsstaterna kände oro för att detta eventuellt skulle komma att hända i framtiden.

Därmed finns det goda skäl att ifrågasätta den bilaterala bojkott som inleddes mot Österrike. Genom sin aktion kringgick medlemsstaterna tillämpliga EG - regler på området. Gällande bestämmelser erbjuder unionens övriga medlemsstater en möjlighet att agera mot en medlemsstat som bryter mot EU:s grundläggande värderingar om mänskliga fri- och rättigheter. På så sätt har det existerande regelverket om grundläggande mänskliga rättigheter överordnats den nationella suveräniteten. Det är mot denna bakgrund som det är ytterst betänkligt att fullt tillämpliga regler helt och hållet ignoreras och att ett medlemsland såsom Österrike, utan att det ens påstås att det bröt mot tillämpliga fördrag, utsattes för påtryckningar utanför de sanktionsmöjligheter som redan existerade.⁷⁴ Genom att genomföra sanktionerna på bilateral nivå försvagade man således hela unionsstrukturen.

5.3 Ingen synbar väg ut ur bojkotten

En annan viktig aspekt av aktionen mot Österrike var bojkottens karaktär av ett ultimatum. Det primära målet för sanktionerna var till en början att försöka hindra en koalitionsbildning mellan ÖVP och FPÖ. När detta misslyckades, inledde de fjorton istället sina diplomatiska sanktioner i avsikt att nu försöka avbryta regeringssamarbetet mellan partierna. Det kan emellertid tyckas att de bojkottande staterna borde ha varit medvetna om att ett sådant avbrytande av förbindelser inte skulle komma att ske. Chansen att en demokratiskt vald regering skulle ge efter och avgå till följd av andra länders yttre påtryckningar är mycket liten, och i detta fall t. o. m ickeexisterande, något som man från medlemsstaterna sida borde ha insett.⁷⁵ Dessutom, hade koalitionen upplösts, så hade sannolikt det österrikiska folket sett detta som en kapitulation inför de fjorton övriga medlemsstaterna varpå konsekvensen av detta i sin tur troligen hade resulterat i en konstitutionell kris av sällan skådat slag. Av resonemanget följer att

⁷⁴ Joakim Nergelius: Att missbruka europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad, ERT 2000 s. 373.

⁷⁵ Ahtisaari, Frowein, Oreja: Rapport s. 21-22 st. 66-69.

aktionen, istället för att försvaga den österrikiska regeringen, i själva verket gjorde den starkare.

I och med det blir slutsatsen att sannolikheten för att medlemsstaterna skulle ha lyckats med sin aktion i verkligheten tedde sig som minimal. Då sanktionerna inleddes som utlovat, fanns det för medlemsländerna ingen synbar väg ut ur aktionen utan att samtidigt förlora ansiktet utåt.

Som en följd av att hotet om sanktioner inklusive den efterföljande bojkotten visade sig vara verkningslösa, ökade trycket på medlemsstaterna att finna en väg ut ur aktionen. Genom att utse tre vise män, lyckades man till slut hitta en möjlig väg ut. Den färdiga rapporten gav inte bara de fjorton ett sätt att avsluta sanktionerna, den visade även att den internationella och politiska legitimiteten för Österrike och dess koalition hade stärkts.⁷⁶

5.4 Utgjorde bojkotten av Österrike ett farligt prejudikat inför det framtida EU - samarbetet?

Inom juridiken anses en fråga vara prejudicerande med avseende på en annan fråga, om svaret på den senare är beroende av svaret på den förra. Domar eller av andra myndigheter fattade beslut kan på samma sätt vara av betydelse för kommande avgöranden (vara prejudicerande).⁷⁷ Det här synsättet är även applicerbart på den politiska arenan. Ett lands utrikespolitiska ställningstaganden anses inte vara trovärdigt om landet inte behandlar alla liknande fall på samma sätt⁷⁸. Medlemsländernas sanktioner mot Österrike har därför av vissa bedömare ansetts utgöra ett farligt prejudikat. Ett argument varför detta skulle vara troligt, är att det mycket väl skulle kunna uppstå likartade situationer i andra medlemsländer, då liknande regeringar bildas. Ett exempel på detta uppstod f.ö. redan 2001 i Italien. Att sanktionerna verkligen utgjorde en form av prejudikat, stärks i det uttalande som den portugisiska utrikesministern Francisco Sexias da Costa gjorde i samband med inledningen av bojkotten. Aktionens prejudicerande verkan uttrycktes i uttalandet på följande sätt:

"What is valid for Austria today will be valid for any other country in the Union tomorrow".⁷⁹ Den bilaterala aktionen mot Österrike bildade således ett farligt prejudikat.

Sett ur den EG-rättsliga synvinkeln, ignorerade de fjorton att det redan existerade ett sätt att reglera eventuella brott mot art. 6(1) i unionsfördraget. Österrike som aldrig överträtt art.7, eftersom det inte beretts någon möjlighet till detta innan sanktionerna trädde ikraft, straffades därmed utan fog av de övriga staterna i unionen. Koalitionen i Österrike hade inte hunnit

⁷⁶ Se Ahtisaari, Frowein, Oreja: Rapport s. 1-34.

⁷⁷ Se Juridikens termer s. 131.

⁷⁸ Per Cramèr, Pål Wrangé: The Haider Affair, Law and European Integration. ERT 2001, s. 48.

⁷⁹ Bulletin Quotidien Europe, nr. 7647, s. 3.

få några som helst konsekvenser på efterlevandet av grundläggande värderingar såsom exempelvis mänskliga rättigheter.⁸⁰

Bojkotten mot Österrike kan emellertid även ses ur ett annat politiskt perspektiv, där det kan ifrågasättas om aktionen verkligen kan appliceras generellt på liknande framtida situationer. Många bedömare av bojkotten menar att sanktionernas politiska kostnader i form av negativa politiska reaktioner och spänningar mellan unionens medlemmar, var ett alltför högt pris att betala. Då målet för aktionen var en relativt liten stat såsom Österrike, kan dessa politiska kostnader möjligen bäras utan alltför synbara skador. Det är dock tveksamt om gemenskapen skulle kunna fungera om ett större medlemsland råkade hamna i samma situation som Österrike.

Skulle det t.ex. vara politiskt möjligt att inleda liknande sanktioner mot Frankrike, Italien (där det italienska fascistpartiet Alleanza Nazionale senast 2001 kom att ingå i den italienska regeringen) eller Tyskland utan att därmed bryta den Europeiska Unionens ryggrad?⁸¹ Det finns inget givet svar på den frågan, men det hypotetiska svaret skulle med ganska hög sannolikhet vara nej, unionen skulle sannolikt inte överleva ett sådant agerande. Man kan på så sätt dra den slutsatsen att agerandet från de fjorton medlemsstaterna både äventyrade och underminerade målet att i framtiden skapa en väl fungerande union, där regler såsom art.7 i EU- fördraget kan få en mycket stor betydelse.

5.5 Hade man kunnat agera med stöd av art. 7 i EU - fördraget?

5.5.1 Juridisk analys

Som tidigare nämnts möjliggör art. 7 för rådet att slå fast om en medlemsstat i unionen bryter mot principerna om demokrati, frihet, rättstaten samt respekten för grundläggande mänskliga rättigheter. Rådet kan därefter med stöd av kvalificerad majoritet, besluta tillfälligt, att upphäva vissa rättigheter som staten innehar såsom EU - medlem, till dess att staten bättrar sig. Artikel har skapats främst med sikte på de framtida medlemsstaterna, där flera av kandidatländerna utgör relativt "nya" demokratier. Artikeln kan ur ett globalt perspektiv ses som ett exempel på hur man inom EU gjort det möjligt att skydda de grundläggande mänskliga rättigheterna genom att överordna dem medlemsstaternas nationella lagar.⁸²

⁸⁰ Joakim Nergelius: Att missbruka europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad. s. 373-375.

⁸¹ Per Cramèr, Pål Wrangé: The Haider Affair, Law and European Integration. ERT 2001, s. 48.

⁸² Nergelius, Joakim: Att missbruka europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad. ERT 2000, s.373.

Det är relativt enkelt att med facit i hand bedöma effekten av bojkottens politiska effekter. Genom att göra det, kan man i framtiden lära sig hitta instrument för att förhindra att en liknande situation uppkommer igen. Genom Amsterdamfördraget uppkommer en möjlighet för suspension av ett medlemsland som "allvarligt och ihållande" åsidosätter de principer som anges i art. 6(1). Denna artikel (art.7) skapar en ny form av EG- rätt som aldrig tidigare skådats i EU:s regelverk. Avsikten med artikeln var att den skulle kunna tillämpas, men då endast vid extrema omständigheter. Som bevis för detta talar att beslut om att tillämpa art. 7 endast kan fattas med kvalificerad majoritet. Trots att det existerar hårda regler för ett godkännande av tillämpningen av artikeln, råder det liten tvekan om att de fjorton EU- staterna hade möjlighet att erinra Österrikes koalitionsregering om bestämmelsen i art. 7 och därmed visa, att man vid behov, inte skulle dra sig för att använda artikeln. På så sätt hade man kunnat understryka allvaret i sin kollektiva ståndpunkt och således få till stånd ett stort politiskt tryck på Österrikes regering. Målet som omvärlden i stället kunnat fokusera på, hade i så fall enbart riktats mot FPÖ samt partiets uttalanden och ageranden.

Dessutom hade man kunnat undvika att framställa det politiska trycket i form av ett ultimatum. Då artikeln inte heller inkluderar någon form av direktaktion, skulle det inte heller finnas något behov att på ett synbart sätt att dra sig ur det gemensamma ställningstagandet. Hade medlemsländerna använt sig av detta uttalande, att man inte skulle dra sig för att använda artikel 7, så hade man istället för att försvaga unionen genom bilaterala sanktioner, stärkt fördragsstrukturen inom unionen. Varför medlemsstaterna medvetet valde att nonchalera och ignorera ett befintligt fördrag är inte helt klart. Ett argument som framförts är att de ville visa unionens medborgare att den europeiska integrationen inte enbart handlar om pengar och välstånd, utan att den även har en moralisk "själ".⁸³

5.5.2 Resultatet av bojkotten- ändringen i Nice-fördraget

Genom undertecknandet av Nice-fördraget avslutades den regeringskonferens som inleddes den 14 februari 2000. Konferensen förberedde den revidering av EU-fördragen som Europeiska rådet avslutade i december 2000 i Nice, Frankrike. Målsättningen med regeringskonferensen var att anpassa EU-institutionernas förmåga att kunna ta emot dubbelt så många medlemmar som nu i unionen. Nice-fördraget öppnar för den största utvidgning som den Europeiska unionen någonsin stått inför och det innehåller viktiga framtida visioner såsom stabilitet, välstånd och varaktig fred för alla Europas demokratiska stater. Idag förhandlar tolv stater om anslutning till unionen (Bulgarien, Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien,

⁸³ Jämför: Joakim Nergelius: Att missbruka europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad. ERT 2000, s. 371-372.

Tjeckiska Republiken och Ungern). Även Turkiet har godkänts som kandidatland.⁸⁴

Den potentiellt viktigaste rättsliga utvecklingen baserat på de erfarenheter och resultat som gjordes i samband med sanktionerna mot Österrike finns troligen i utkastet till Nice-fördraget. Utkastet innehåller i den första delen materiella ändringar av artikel 7. Dessa förslag till ändringar tillkom efter bojkotten och som ett resultat av de problematiska erfarenheterna av sanktionerna mot Österrike. Den nya formuleringen av artikeln lyder som följer: " Rådet får på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från Kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets samtycke slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principer som anges i artikel 6(1) och lämna lämpliga rekommendationer till denna stat. Innan detta slås fast skall Rådet höra den berörda medlemsstaten och får efter samma förfarande anmoda oberoende personer att inom rimlig tid lägga fram en rapport om situationen i den berörda medlemsstaten. Rådet skall regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående förfarande äger giltighet."⁸⁵

I jämförelse med den tidigare formuleringen, innebär den nya lydelsen en ganska uppseendeväckande förändring av den gamla artikeln. Enligt den tidigare lydelsen i artikel 7 kunde endast rådet fastslå att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosatt grundläggande rättigheter. Om detta fastslagits kunde rådet därefter besluta att tillfälligt upphäva vissa av denna medlemsstats rättigheter. Genom Nice-fördraget kompletteras således förfarandet med ett förebyggande system. Domstolen är behörig (artikel 46 EU-fördraget) vad gäller tvister som avser procedurreglerna i artikel 7, men inte i frågor om huruvida besluten enligt denna bestämmelse varit välgrundade eller lämpliga.⁸⁶ Nice-fördraget trädde i kraft den 1 februari 2003.

⁸⁴ Se Vägledning för EU-medborgare, Europeiska unionens institutioner och organ; Vem gör vad i Europeiska unionen? Vad innebär Nice-fördraget? Europeiska kommissionen. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2001. s. 2-3.

⁸⁵ Se utkastet till Nice-fördraget, första delen. Förslag på ändring av artikel 7.

⁸⁶ Se Vägledning för EU-medborgare, Europeiska unionens institutioner och organ; Vem gör vad i Europeiska unionen? Vad innebär Nice-fördraget? Europeiska kommissionen. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2001. s. 3.

6 Fortsatt analys samt reflektioner med anledning av bojkotten mot Österrike

Jag kommer här att försöka att i en fortsatt analys utvärdera sanktionerna och deras eventuella effekt på EG-rätten.

6.1 EU - en familj av gemensamma värderingar?

De fjorton medlemsstaternas bojkott av Österrike utgjorde något i särklass helt nytt för det integrerade Europa. Staterna hade agerat mot bakgrund av ett eventuellt framtida hot mot de gemensamma värden som styr unionssamarbetet. Det stod klart att sanktionerna mot Österrike, inte kunde knytas till vad regeringen faktiskt hade gjort för att äventyra dessa principer. Inte heller kan aktionen knytas till vad regeringen avsåg att göra. Faktum var att Österrike aldrig överträtt art 7 och man inom den nya regeringen hade som mål att fortsätta underlätta arbetet med de mänskliga fri- och rättigheterna. Den nya koalitionen i Österrike hade inte ens beretts tillfälle att överträda den aktuella artikeln, innan sanktionerna mot landet trädde i kraft. Det skulle dessutom visa sig, genom rapporten från de tre vise männen, att Österrike i många avseenden i själva verket hade en mer generös flyktingpolitik än majoriteten av de övriga fjorton medlemsstaterna.

Till stöd för dessa argument ligger den regeringsförklaring som koalitionen avgav vid sitt tillträde, där man försäkrade att man avsåg att fortsätta föra denna typ av politik.⁸⁷ Således stod det fullständigt klart för medlemsstaterna vilken avsikt regeringskoalitionen hade. Inget som sades i deklARATIONEN kunde klandras. Det var tvärtom tydligt att Österrikes regering verkligen avsåg att politiskt upprätthålla respekten för de värden som integrationen avser att främja. Denna intention, att ovillkorligen efterleva och främja principerna om mänskliga rättigheter, frihet och demokrati borde ha lugnat övriga medlemmar i unionen, i alla fall fram till dess att man sett bevis på hur koalitionen arbetat. Så var emellertid inte fallet. Utan hänsyn till regeringsdeklARATIONEN, inledde istället medlemsstaterna sin aktion mot landet redan dagen efter regeringsförklaringen.

⁸⁷ Joakim Nergelius: Att missbruka europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad. ERT 2000, s. 373. Se även: koalitionsprogrammet: "Declaration Responsibility for Austria- A Future in the Heart of Europe". <http://www.austria.gv.at>.

Vilken var då anledningen till att man valde att helt ignorera att det aldrig förekommit något brott mot art.7? Skillnaden mellan uttryckta intentioner och vad Österrike i realiteten gjorde, kan varken motivera eller förklara medlemsstaternas sanktioner mot landet. En kvalificerad gissning är att den bojkott som inleddes mot Österrike, vände sig mot regeringskoalitionens identitet. Om detta råder knappast någon tvekan, men för att få en lite djupare insikt om agerandet, behövs en lite mer sofistikerad förklaring. Det verkar vid en noggrannare titt på aktionen som om de fjorton endast såg till regeringens sammansättning. Det finns även indikationer som talar för att det låg en moralisk aspekt bakom det politiska agerandet. Bland de bedömare som anser aktionen vara riktig (exempelvis statsvetarprofessorn Anton Pelinka) finns ett uttalat moraliskt rättfärdigande av bojkotten.⁸⁸ (Pelinka anser att bojkotten bör bedömas uteslutande ur ett politiskt perspektiv). Det moraliskt/politiska antagandet stärks ytterligare mot bakgrund av att ledamöter ur Europaparlamentet när sanktionerna väl trätt ikraft, jublade över EU slutligen funnit sin själ.⁸⁹

Genom att dra paralleller med ett medlemskap i en exklusiv klubb, för Anton Pelinka fram varför sanktionerna var riktiga. Om övriga klubbmedlemmar insisterar på att sluta tala med en annan medlem av samma klubb, därför att han inte uppför sig i enlighet med klubbens oskrivna regler, så är det övriga klubbmedlemmars rättighet att agera så för att poängtera att denna individ har fel.⁹⁰ På samma sätt menar bedömare att EU (genom sina fjorton medlemsstater) aldrig hade för avsikt att diktera villkoren för vilken regering som skulle styra Österrike, men att man såsom medlemmar i unionen hade en fullständig rätt att välja att inte samtala med ett land och en regering där FPÖ och Jörg Haider ingick.

Vad är då skillnaden mellan Österrike och de val som 1994 och 2001 genomfördes i Italien? Varför valde man att agera mot Österrike när det mycket tidigare, redan 1994, liksom 2001 fanns anledning att ifrågasätta en liknande regeringsbildning i Italien? I den italienska regeringen detta år ingick, i båda fallen, det italienska fascistpartiet Alleanza Nazionale under ledning av Silvio Berlusconi. Att medlemsstaterna inte reagerade den gången förklaras av statsvetarprofessorn Anton Pelinka ur en annan moralisk infallsvinkel. Enligt honom finns det anledning att se FPÖ:s uttalade trivialisering av nazismen, som medlemmarna i FPÖ bevisligen gjort sig skyldiga till⁹¹, som långt mer allvarlig än den italienska fascismen. Pelinka menar att det var nazismen, inte fascismen, som är ansvarigt för

⁸⁸ Se Anton Pelinka: The FPOe in the European Context, The Haider Phenomenon in Austria, Manuskript 2000, s. 1-16

⁸⁹ Joakim Nergelius: Att missbruka europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad. ERT 2000, s. 272.

⁹⁰ Se Per Cramér, Pål Wrangé: The Haider Affair, Law and European Integration. ERT 2001, s. 55.

⁹¹ Se Ahtisaari, Frowein, Oreja: Rapport s. 1-34.

Förintelsen.⁹² Genom den här förklaringen ger Pelinka övriga medlemsstater rätt att besluta om och genomföra sanktionerna mot Österrike.⁹³ Genom att anta detta synsätt verkar europaintegrationen och dess värden bestå i mer än endast lagstadgade grundregler. Unionen ses plötsligt inte bara som ett rent marknadssamhälle utan även som en klubb eller, om man får tro vår egen statsminister Göran Persson, som en stor familj bestående av gemensamma grundläggande värderingar.⁹⁴

6.2 Vilken betydelse har aktionen för Europa?

Det har ifrågasatts varför de fjorton medlemsstaterna äventyrade sina relationer till Österrike på samma gång som de disponerade över ett väl fungerande diplomatiskt, politiskt och juridiskt regelsystem i unionsfördragen.⁹⁵ Som förklaring räcker det inte att säga det existerar ett internationellt regelverk i Europa som baseras på den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och fundamentala friheter kodifierat i EU-fördragets art.6(1). Det ska emellertid noteras att ordalydelsen i artikeln introducerades genom Amsterdamfördraget och det kan därför vara på sin plats att titta på hur den tidigare lydelsen var utformad. I denna artikel (tidigare art. F) föreskrevs att unionen skulle respektera den nationella identiteten hos sina medlemsländer vars regeringssystem vilade på principen om demokrati. Genom Amsterdamfördraget förändrades artikelns utseende. Istället för att som tidigare, befästa medlemsstaternas demokratiska karaktär mot bakgrund av Europakonventionen om mänskliga rättigheter, skapades en nu en formulering som gav unionen och dess medlemmar sina egna fundamentala principer om frihet, grundläggande respekt för mänskliga rättigheter och demokrati i artikel 6(1) i EU-fördraget. Vid sidan av denna ordalydelse så hänvisar artikeln även till nödvändigheten av en europeisk union bestående av gemensamma värderingar. Exakt vad som menas med dessa gemensamma värderingar är svårt att säga. Man kan emellertid konstatera att uttalanden om dessa, icke definierade gemensamma värderingar, under diskussionen om bojkotten användes gång på gång av representanter både från den österrikiska regeringen samt från bojkottande stater.

Betydelsen och innebörden av dessa värderingar skiljer sig alltså uppenbarligen åt, medlemsstater emellan. Dessutom skiljer sig tolkningen om hur man skall uppfatta EU-fördragets regler när dessa endast refererar till bestämmelser som inte uttryckligen hänvisar till vad unionen bör skydda och efterleva. Endast en referens till grundläggande värderingar, utan en uppräknning av vilka dessa är, innebär att reglerna om skyddet för

⁹² Se Anton, Pelinka: The FPOe in the European Context, The Haider Phenomenon in Austria. Manuskript 2000, s. 12.

⁹³ Se även resonemang ovan i kap.5.4.

⁹⁴ Jämför EU-nämndens protokoll: 1999/2000:20, anf. 66.

⁹⁵ Jämför Joakim Nergelius: Att missbruka europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad. ERT 2000.

grundläggande värderingar inom unionen mycket väl kan uppfattas på olika sätt.

Aktionen har således lyckats sätta fingret på de problem som tolkningen av fördragsbestämmelserna i vissa fall utgör. Att dessa olika tolkningar av "otydliga" referenser i framtiden kan komma att skapa bekymmer för det fortsatta unionssamarbetet är tydligt.

Mandatet som gavs till presidenten vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg, att utse tre rapportörer, tyder på att medlemsstaterna ansåg att Österrikes regeringsbildning stod i strid med de normer som definieras i inledningen till Europarådets bestämmelser⁹⁶. Där talas om ett skydd för andliga och moraliska värderingar liksom skyddet för vissa ideal. Intressant nog verkar det vara dessa andliga och moraliska ideal som de fjorton kastade sig över för att skydda. När allt kommer omkring, gav medlemsstaterna Europadomstolen i Strasbourg uppdraget att utreda huruvida skyddet för grundläggande värden efterlevdes i Österrike. Följaktligen undvek medlemsstaterna att den i mångt och mycket mer legalistiska EG-domstolen i Luxemburg istället sattes att utreda det inträffade.⁹⁷ Av betydelse är även det faktum att Martti Ahtisaari, Jochen Frowein och Marcelino Oreja, aldrig hade till uppgift att utreda huruvida sanktionerna i verkligheten stred mot det EG-rättsliga regelverket.⁹⁸

Oavsett vilket inställning man än antar vad gäller uppfattningen om unionen, antingen som en grupp vänner med gemensamma värderingar eller som en familj med oskiljaktliga band, så måste det finnas skyddsmekanismer mot ovälkomna besökare. På ett sätt satte Haider-affären fingret på klyftan mellan den grundläggande idén om samfärdsel och handel som utgör grunden för den europeiska integrationstanken, och på det som fram till 1999 hade tagits för givet, men aldrig formellt implementerats i EU-fördragen- de grundläggande värden som även dessa genomsyrar och

⁹⁶ Se Europa Rådets bestämmelser, inledningen: " Kansliet för den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter Nov. 1998. Undertecknande regeringar, som är medlemmar av Europarådet, som beaktar den allmänna förklaring, om de mänskliga rättigheterna som antagits av Förenta nationerna den 10 dec. 1948, som beaktar att denna förklaring syftar till att trygga ett universellt och verksamt erkännande och iakttagande av de rättigheter som där angetts, som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan dess medlemmar och att ett av medlen för att fullfölja detta syfte är att bevara och utveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som bekräftar sin djupa tro på de grundläggande friheterna vilka utgör själva grundvalen för rättvisa och fred i världen och bäst bevaras, å ena sidan, genom verklig politisk demokrati samt, å andra sidan, genom en gemensam grundsyn på och respekt för de mänskliga rättigheterna, på vilka de förlitar sig, samt såsom regeringar i europeiska stater vilka besjålas av samma anda och äger ett gemensamt arv i sina politiska traditioner, sina ideal, sin frihet och sin grundläggande rättsuppfattning och är beslutna att vidta de första åtgärderna ägnade att åstadkomma en kollektiv garanti för vissa av de rättigheter som angetts i den allmänna förklaringen, har kommit överens om följande:" (<http://www.echr.coe.int>)

⁹⁷ Per Cramér, Pål Wrangé: The Haider affair, Law and European Integration. ERT 2001, s. 54-55

⁹⁸ Se Ahtisaari, Frowein, Oreja: Rapport s. 1-34.

styr unionen. I samband med valet i Österrike och den aktion som kom att bli ett resultat av valet, stod det plötsligt klart att denna europeiska familj, bestående av gemensamma, icke definierade värden, endast hölls samman genom sin företagsliknande struktur.⁹⁹

Ytterligare en aspekt av Haider- affären relaterar till den av Österrike (och även andra länder) framförda kritiken av inblandningen i landets inrikespolitik. Det är uppenbart att Österrikes valresultat ansågs vara ett stort utrikespolitiskt bekymmer för övriga medlemsstater. Detta är i och för sig inget ovanligt, utan det är fullt tillåtet för en stat att motsätta sig en annan stats inrikespolitik även om denna är demokratiskt förankrad. FPÖ och Jörg Haider skulle genom sin regeringsposition och såsom medlem i unionen i praktiken kunna få ett relativt stort inflytande över exempelvis den franska jordbrukspolitiken och immigrationspolitiken genom det gemensamma EU- regelverket, större än vad Jean Marie Le Pen och hans Front National någonsin skulle kunna få i Frankrike. Trots detta kan inte Jacques Chirac på något sätt utöva inflytande på bildandet av en högerpopulistisk regering i Österrike. Det kvarstår då endast en möjlighet för Chirac att uttrycka sitt missnöje- att bojkotta Österrike, något som alltså är fullt lagligt på den internationella politiska arenan.

De fjorton medlemsstaterna agerade alltså utanför unionen och dess regelverk. Bojkotten utfördes av fjorton suveräna stater, inte av en union bestående av femton medlemmar. Detta var även medlemsstaternas avsikt, varför alla åtgärder som vidtogs var utformade så att dessa inte skulle krocka med gällande EU- fördrag. (Beslutet att inte stödja österrikiska kandidater i andra internationella organisationer torde dock även ha stridit mot art. 10 eller art. 12 i RomF). Inom EU fortsatte allt arbete som vanligt (med några få obetydliga undantag såsom uteblivna handskakningar och fotosessioner), åtminstone formellt sett. Att åtgärderna ändå skapade sådan uppståndelse berodde just på deras bilaterala karaktär. Faktum kvarstår att medlemsstaterna i praktiken valde att helt strunta i befintliga regler såsom art 7, och på så sätt kringgå den suveräna unionen, för att istället samla sig kring ett gruppintresse snarare än ett viktigt nationellt eller gemensamt intresse.¹⁰⁰

Att åtgärderna mot Österrike skapade en sådan uppståndelse kan således hänföras till uppfattningen om vad ett medlemskap i den Europeiska unionen betyder. Situationen i Österrike sätter fingret på det faktum att man inom unionen har svårigheter med att särskilja det suveräna EU, med ca 350 miljoner innevånare, ifrån den arena där den inrikespolitiska lagstiftningen fortfarande tillhör varje enskild medlemsstat.

⁹⁹ Se Per Cramér, Pål Wrange: The Haider affair, Law and European Integration. ERT 2001 s. 54-55.

¹⁰⁰ Per Cramér, Pål Wrange: The Haider affair, Law and European Integration. ERT 2001, s. 54-55.

7 Slutsatser

Sett ur en juridisk synvinkel är det således möjligt att hävda att medlemsstaterna inte överskred eller bröt mot gällande EU- fördrag. Åtskilliga bedömare hävdar att bojkotten av Österrike skedde enbart på det politiska planet och inte på det juridiska¹⁰¹.aktionen bör därmed endast bedömas utifrån ett politiskt perspektiv. Bakgrunden till detta argument är att man från de fjortons sida såg till att undvika kollision med EG- rätten, genom att utforma bojkotten bilateralt. Denna slutsats är dock varken fullständigt uttömmande eller ens övertygande. Det finns bedömare och kritiker som menar att själva kringgåendet av redan befintliga vägar inom det EU - rättsliga systemet, i sig utgjorde en mycket allvarlig överträdelse av fördragets syften, mål och mening.

Vad det däremot inte råder någon delad mening om är sanktionernas såväl politiska som juridiska konsekvenser på den europeiska integrationsprocessen. I vilken omfattning sanktionerna har påverkat den politiska positionen för högerpopulistiska partier i EU är svårt att säga. I dag finns inte några tecken som tyder på att bojkotten mot Österrike år 2000 har stärkt högerpopulismen inom unionen. Att de högerextrema partierna i Europa har fått ett större utrymme på den politiska scenen råder det dock ingen tvekan om, men att detta skulle bero på sanktionerna mot Österrike är tveksamt. Troligtvis är det inte så.

Emellertid går det inte att blunda för att den slutliga rapport som lades fram i Paris av Martti Ahtisaari, Jochen Frowein och Marcelino Oreja, går att uppfatta och använda som ett stöd för uppfattningen om att högerextremistiska partier har en konkret plats i Europa och att dessa bör tas på allvar i den framtida europapolitiska bilden.

Ur ytterligare ett perspektiv kan man se Jörg Haider- affären som det första stora gemensamma europeiska ställningstagandet mot högerextremismen i Europa. Att länder på detta sätt kommer samman för att kollektivt ta ställning mot högerpartiernas framfart i Europa kan möjligen ses som ett tecken på en ny framväxande trend inom unionen. Ändringarna i art 7 genom Nice- fördraget talar eventuellt för detta, även om jag personligen tror att ändringarna i artikeln är ett sorts försök att i efterhand legitimera aktionen mot Österrike.

Bojkotten av Österrike kan dock ses på ännu ett sätt. I samband med det österrikiska parlamentsvalet verkade det finnas ett behov och ett starkt politiskt tryck i medlemsländerna att visa en enad front mot FPÖ och det partiet representerar. Samtidigt verkar det ha varit av vikt att inte unionssamarbetet stördes. Mycket talar enligt min uppfattning för att medlemsstaterna var medvetna om att aktionen skulle komma att påverka

¹⁰¹ Jämför Anton Pelinka: The FPÖe in the European Context, The Haider Phenomenon in Austria. Manuskript 2000. s. 12.

unionssamarbetet. Genom att särskilt betona sanktionernas bilaterala karaktär försökte man se till att arbetet inom EU fortgick som normalt. Man lyckades mer eller mindre med denna uppgift. Av institutionerna i unionen var i princip alla utom möjligen Europaparlamentet, opåverkade av bojkotten. Vad gäller parlamentets ställning under bojkotten så försvagades den knappast genom bojkotten mot Österrike, snarare tvärtom. Parlamentet utgjorde istället ett mycket viktigt forum där det gavs möjligheter att diskutera sanktionerna.

Det anmärkningsvärda med aktionen är som jag ser det att medlemsstaterna ville undvika att påverka EU- samarbetet, samtidigt som man hela tiden använde sig av unionen som redskap för att nå ut till Österrike och övriga Europa. Även om institutionernas arbete i sig inte påverkades skedde denna påverkan indirekt. Att medlemsstaterna därutöver kringgick unionsbestämmelser för att befästa EU:s grundläggande värderingar ter sig även det en aning märkligt. Varför använde sig medlemsstaterna inte av de regler som faktiskt fanns? Var den politiska viljan att visa upp en moraliskt enad front gentemot FPÖ så stor att man helt enkelt förlorade perspektivet?

Då det gäller diskussionen om huruvida bojkotten skapade ett farligt framtida prejudikat eller inte, så verkar det som om detta även bekymrade medlemsstaterna själva. Även om detta inte berörde medlemsstaterna initialt, så skedde det åtminstone i efterhand. Ju längre sanktionerna fortskred, desto viktigare började det bli för de fjorton att hitta en väg ut ur aktionen. Utan befintliga bestämmelser om hur aktionen skulle avslutas, riskerade man att förlora ansiktet utåt. Ändringstilläggen i Nice-fördraget reflekterar på ett tydligt sätt de erfarenheter som de fjorton medlemsstaterna gjort genom sanktionerna mot Österrike. Artikelns nuvarande innehåll är avsett att täcka in liknande situationer som eventuellt kan komma att uppstå i något av EU:s medlemsländer i framtiden. Genom den nya lydelsen i art. 7 riskerar unionen inte att hamna i en liknande situation igen, samtidigt som man genom Nice- fördraget undviker att aktionen mot Österrike i framtiden kan komma att utgöra ett nytt sorts prejudikat.

Den nya artikeln är som redan nämnts konstruerad så att den är tillämplig redan vid en misstanke om brott mot de grundläggande principerna i art. 6(1). Ändringen ifrån den gamla lydelsen skiljer sig genom just denna misstanke om brott mot art. 6(1). Förutom att rådet ges kompetens att bedöma huruvida någon risk för brott mot artikeln föreligger så finns det nu även en möjlighet att för tillfälligt skapade grupper bestående av oberoende bedömare avgöra om risk för brott mot det grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna är för handen. Denna riskbedömning sker genom att "ad hoc grupperna" ges mandat att utreda hur läget ser ut i den aktuella medlemsstaten. Genom den nya artikeln har man effektivt förhindrat att en aktion av liknande slag ska behöva genomföras i framtiden.

Haideraffären har sist men inte minst skapat frågeställningar kring en rad fundamentala integrationsfrågor. Inom EU har medlemsländerna givit unionen en suverän makt att upprätthålla unionsarbetet genom olika bestämmelser. Särskilt viktigt är det att understryka att medlemsländerna genom EU - medlemskapet frångått sig delar av sin nationella lagstiftningsmakt till fördel för den suveräna unionen. De unionsrättsliga bestämmelserna gäller som lag fullt ut i varje medlemsstat. Ett fundamentalt och absolut nödvändigt faktum för att detta ska kunna fungera är att medlemsstaterna visar fullt förtroende för EU:s konstruktion och för dess konstitution. För varje medlemsstat innebär detta förtroende en tro på att alla länder inom unionen genom sina enskilda nationella politiska åtaganden, efterlever och respekterar de fundamentala principerna om frihet, demokrati samt de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna varpå unionen vilar. Genom att alla medlemsstater följer dessa värderingar skapas förutsättningen och grunden för en fungerande union. Det är mot bakgrund av detta som jag helt ifrågasätter om de fjorton medlemsstaternas bojkott av Österrike verkligen levde upp till ovan nämnda förutsättning för en fungerande union. Baserat på uppsatsens olika argument emot aktionen anser jag att de bilaterala sanktionerna gentemot Österrike totalt sett försvagade unionen.

Den totala effekten av medlemsstaternas bojkott av Österrike är svår att överblicka och det återstår ännu att se på vilket eller vilka sätt unionen har påverkats. En tänkbar förändring kan vara att medlemsländerna, genom sitt agerande öppnat för en ny typ av union som inte endast utgör ett marknadssamhälle. Kanske är det så att aktionen har lett till att EU i framtiden kommer att öppnas och inriktas på de mjuka värden som nämndes i inledningen av uppsatsen. Jag är dock av den övertygelsen att det endast är genom att utveckla och omdefiniera den EU - rättsliga sfären som staterna inom unionen kan hjälpa till att skapa nya delar av unionen. Att sanktionerna mot Österrike var ett försök att omdefiniera och stärka vikten av de mänskliga rättigheternas efterlevande i unionen, tvivlar jag emellertid inte på. Vad jag vänder mig emot är sättet på vilket detta gjordes. Om någon ny mjukare del av europaintegrationen verkligen blir resultatet av bojkotten mot Österrike, återstår emellertid att se.

Litteraturförteckning

Böcker och längre artiklar

Ash, Mitchell G: Kritischer Diskurs: Die Wissenschaft und die aktuelle politische Situation: Letter from Vienna. University of Vienna. (mitchell.ash@univie.ac.at) 2000.

Ahtisaari, Martti, Frowein, Jochen, Oreja, Marcelino: Report, Adopted in Paris 8 September 2000. (<http://www.austria.gv.at>)

Cramèr, Per, Wrangé, Pål: The Haider Affair, Law and European Integration, ERT, nr 1, 2001 årgång 4.s. 28-60.

Falkner, Gerda: The EU14's " Sanctions" Against Austria: Sense *and* Nonsense. ECSCA Review (Journal of the European Community Studies Association USA) Vol. 14 (2001), No. 1, winter 2001.pp.14-20

Ménendez, Augustín José: Report from the three wise men: Ending the Austrian sanctions. Comment by Augustín José Ménendez, ARENA (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State. <http://www.arena.uio.no/news/bulletins/austriareport.htm>)

Nergelius, Joakim: Att missbruka Europaintegrationens värden- Om varför EU:s Österrikebojkott är förfelad, ERT, nr 2000 årgång 3. s. 369-375.

Pelinka, Anton: Manuscript, The FPÖ in the European Context, The Haider Phenomenon in Austria. s. 1-16 (<http://www.umich.edu/~iinet/ces/>)

Pelinka, Anton: Austria Out of the Shadow of the Past. Boulder, Colorado: Westview Press, October 1998.

Pelinka, Anton: The Austrian Party system: Edited by Anton Pelinka and Fritz Plasser. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.

Pelinka, Anton: The Haider Phenomenon in Austria, Examining the FPÖ in European Context: II Journal, The Journal of the International Institute, The University of Michigan, Vol. 9, No. 1. Fall 2001. (<http://www.umich.edu/>)

Reisigl, Martin, Wodak, Ruth: Discourse and Discrimination- The Rhetoric of Racism and Antisemitism, A theoretical Outline of three Austrian Case Studies. London, Routledge; 1st edition.

Wodak, Ruth: Does Sociolinguistics need Social Theory? New Perspectives in Critical Discourse Analysis, Keynote, ss2000, Bristol, 27th April 2000.s. 1-25. (<http://oeaw.ac.at/wittgenstein>)

Kortare artiklar

BBC NEWS/ Europe/ Austrian government stands by Haider.
(<http://www.bbc.co.uk/>)

Business Week: Is the European union fanning Right-Wing flames? 14 February 2000.

EAGLE Street, Newsletter of the Finnish Institute in London. Small EU countries and the case of Haider, 10 February, 2000.

Graff, Le Quesne, Leuker, Purvis och Sutter, TIME Europe, 14 February 2000. Vol. 155.

Helsingin Sanomat, International Edition: Report of "three wise men" opens way to dismantling Austria Boycott, Freedom Party denounced, but end to sanctions recommended. 11 September 2000.

Helsingin Sanomat, International Edition: Boycott to end, problems remain (Heikki Aittokoski). 12 September 2000.

Helsingin Sanomat, International Edition: EU leaders end Austria Boycott, Lipponen and Halonen welcome end to sanctions. 13 September 2000.

Helsingin Sanomat, International Edition: Lipponen in Paris: Austria boycott raised important questions. 15 September 2000.

Le soir, Le chancelier Schüssel parle de Haider au Soir, Propos recueillis par Pascal Martin, 18 février 2000.

The Daily Standard: Austria Ostracized: Anne Applebaum, 28 February 2000.

The Guardian: EU stands firm on Austria boycott, The Austrian far right in power: Special report: Ian Black, Kate Connolly, March 1, 2000.

The Guardian: Seeking Haider, The Austrian far right in power: special report: Geoffrey Wheatcroft, March 1, 2000.

The Guardian: EU stands firm on Austria boycott, The Austrian far right in power: special report: Ian Black and Kate Connolly, March 1, 2000

The Guardian: Austrian Leader asks for a chance, The Austrian far right in power: special report, the European Commission, special report: Ian Black, March 9, 2000.

Officiella källor

Europeiska Parlamentets resolutioner: B5-0101, 0103, 0106 samt 0107/2000.

EU-nämndens protokoll 1999/2000:20

Bulletin Quotidien Europe: Nr. 7647, 7705, 7712.

Vägledning för EU-medborgare. Europeiska unionens institutioner och organ. Vem gör vad i Europeiska unionen? Vad innebär Nicefördraget? Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2001. Printed in Belgium.

Utkast till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Europeiska gemenskapernas officiella tidning. (2000/C 364/01).

Konventioner, fördrag och deklARATIONER

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Konventionen om skyddet för nationella minoriteter

Konventionen om flyktingars särskilda status

EU- fördragen

Den samfällda deklARATIONEN från EU:s medlemsstater mot rasism och xenofobi

Övrigt

Europarådets hemsida: [http:// www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Österrikes regeringskoalitionsprogram: "Declaration Responsibility for Austria- A Future in the heart of Europe". (januari 2000). Se <http://www.austria.gv.at/e/bundesreg/Regproge.pdf>

