

Az Európai Bíróság és politikai hatása

[Michael Blauburger](#)

és

[Susanne K. Schmidt](#)

Absztrakt

Ez a cikk áttekinti az Európai Bíróság (EB) tanulmányának közelmúltbeli eredményeit és annak politikai hatását európai és tagállami szinten. Az új kvantitatív és kvalitatív elemzések nagy empirikus pontossággal mutatják, hogy a tagállami preferenciák vezérlik a Bíróságot. A cikk összefoglalja ezeket a megállapításokat, de emellett érvel, hogy nagyobb figyelmet kell fordítani az uniós jog (túl)alkotmányosítására annak érdekében, hogy teljes mértékben megragadjuk az EB ítélkezési gyakorlatának politikai hatását. Még akkor is, ha az európai bírák kevésbé aktivisták, mint azt gyakran feltételezik, és az egyéni döntések visszafogottabbak a tagállamok ellenállásával szemben, az ítélkezési gyakorlat fokozatosan rendkívül kiterjedt módon fejlődik. A kvázideterminisztikus bírósági jogalkotással kapcsolatos irreális elvárásokkal szemben óvatosságot gyakorolva megállapítást nyert, hogy a Bíróság alkotmányosított joggyakorlata súlyos hatással van az európai és tagállami politikai döntéshozatalra.

Az Európai Bíróságot (EB) régóta az európai integráció független motorjaként üdvözik. A közelmúltban végzett munka azonban nagy empirikus pontossággal mutatta be, hogy a Bíróságot mennyire befolyásolják a tagállamok preferenciái. Kvantitatív tanulmányok elemezték a tagállami észrevételeknek a Bíróság ítélkezési gyakorlatára gyakorolt hatását (Carrubba és Gabel [Idézet2015](#); Carrubba és mtsai. [Idézet2008](#); Larsson és Naurin [Idézet2016](#)), valamint kvalitatív esettanulmányok nyomon követték az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára adott politikai korrekciókat (Martinsen [Idézet2015a](#)). Más vezető tudósok megkérdőjelezték ezen állítások empirikus érvényességét (Davies [Idézet2016](#); Stone Sweet és Brunell [Idézet2012](#)). Ebben az áttekintő esszében az EB-vel kapcsolatos közelmúltbeli empirikus munka elméleti jelentőségét vizsgáljuk. Milyen következményekkel jár az EU politikai rendszerének megértésére nézve, ha a Bíróság bizonyíthatóan kellő figyelmet fordít a tagállamok preferenciáira?

A szupranacionalizmus és a kormányköziség közötti hosszú vita félrevezető választ ad ránk. Állítjuk, hogy az a bíróság, amely tiszteletben tartja a tagállamok preferenciáit, nem feltétlenül olyan bíróság, amelynek csekély hatása van. Ez a válasz figyelmen kívül hagyja a Bíróság hatásának gyökerét: az uniós szerződések közvetlen hatályát és elsőbbségét. Ezek az 1960-as években létrehozott doktrínák gyakorlatilag alkotmennyá alakították az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) Szerződést, csak névlegesen. A kormányközi szerződés azonban nagyon különleges alkotmányos keretet biztosít. Míg a hagyományos alkotmányok alapvető elemei, például a jogállamiság elvei és az alapvető jogok továbbra is fejletlenek, az uniós szerződések tele vannak részletes szakpolitikai célokkal. A korábbi német alkotmánybíró, Dieter Grimm megalkotta a "túlzott alkotmányozás" kifejezést az uniós szerződések szokatlan jellegére (Grimm [Idézet2016](#)).[Lábjegyzet1](#) Elemzésével összhangban amellet érvelünk, hogy csak a "túlalkotmányosítás" tükrében érthetjük meg a Bíróság szélesebb körű hatását. A részletes politikai előírásokat tartalmazó szerződések értelmezése révén a Bíróság ítéletei közvetlen hatással vannak az európai és nemzeti szintű politikai döntéshozatalra. A szerződésmódosításokra vonatkozó egyhangúsági szabály miatt az EB felülbírálása még nehezebb, mint a nemzeti alkotmányjogi gyakorlatban. A nem többségi döntéshozatal elterjedtségét az EU-ban Grimm elemzése hangsúlyozza.

Az alábbiakban összefoglaljuk a Bírósággal kapcsolatos közelmúltbeli munkát, és feltesszük a kérdést, hogy mit jelent a túlalkotmányosítás az EU és tagállamai politikai rendszere számára. Kezdjük azzal, hogy megvitatjuk azokat a tanulmányokat, amelyek jelentős összhangot mutatnak a Bíróság ítéletei és a tagállami preferenciák között. Az egyedi jogvitákban alkalmazott bírósági korlátozásokra való ilyen szűk összpontosítás azonban nem ragadja meg az ítélkezési gyakorlat időbeli expanzív fejlődését. Ezután rátérünk arra a néhány tanulmányra, amelyek szisztematikusan elemzik a Bíróság jogalkotási politikára gyakorolt hatását, és ennek alapján hangsúlyozzák a túlzott alkotmányosítás fontosságát.

Bírói korlátozás kontra kiterjedt ítélkezési gyakorlat

A közelmúltban készült kvantitatív tanulmányok azt mutatták, hogy a tagállamok politikai jelzései jelentős hatást gyakorolnak az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára (Carrubba és Gabel [Idézet2015](#); Larsson és Naurin [Idézet2016](#)). Carrubba és Gabel tanulmányukat elsősorban a tagállami beavatkozások 1994-ig közzétett összefoglalóira alapozzák (Carrubba és Gabel [Idézet2015](#): 70). Larsson és *mtsai*. a svéd külügyminisztériumon keresztül hozzáférést kapott a tagállamok írásbeli észrevételeiről szóló frissebb, nem publikált összefoglaló jelentésekhez, és összeállította az 1997 és 2008 közötti időszakra vonatkozó adatkészletet (Larsson

és Naurin [Idézet2016](#): 392). A szerzők mindkét csoportja kódolta a tagállamok álláspontját és az EB ítéleteit annak értékelése érdekében, hogy a Bíróság milyen mértékben követi vagy sérti a tagállami preferenciákat.

A két tanulmány különböző mechanizmusokat elemez: *a jogszabályok felülbírálatát*, amely uniós szintű kollektív fellépést igényel (Larsson és Naurin [Idézet2016](#)), valamint *a nemzeti szintű egyoldalú fellépésből eredő meg nem felelést* (Carrubba és Gabel [Idézet2015](#)). A mögöttes logika azonban nagyon hasonló: a folyamatban lévő ügyekre vonatkozó írásbeli észrevételek benyújtásával a tagállamok kormányai európai vagy nemzeti szintű kiegyenlítő intézkedésekkel fenyegetnek a nemkívánatos ítéletekkel szemben. Larsson és Naurin ([Idézet2016](#): 382) azzal érvelnek, hogy a bírakat befolyásolja a jogalkotási felülbírálat észlelt kockázata. Carrubba és Gabel ([Idézet2015](#): 45) pedig úgy vélik, hogy a Bíróság csak akkor értelmezi kiterjesztően az uniós jogot, ha a megfelelés belföldi költségei nem emelkednek túl magasra, és a tagállamok kormányai nem fenyegetőznek az európai szabályok megsértésével. Összefoglalva, e szerzők megállapításai szerint a Bíróság visszafogottabb, mint azt korábban elismerték, amikor erős tagállami ellenállással szembesül.

Amellett, hogy a Bíróság csak korlátozottan képes igazságügyi aktivizmust folytatni, Larsson és Naurin kevés bizonyítékot talál az EB bíráinak *olyan politikai elfogultságára*, amely ellentétes lenne a tagállamok preferenciáival. Nem meglepő, hogy a Bíróság és a Bizottság szisztematikusan Európa-pártibb, mint a tagállamok – különösen akkor, ha az uniós kormányok politikai-gazdasági okokból nem értenek egyet (Larsson és Naurin [Idézet2015](#): 24f.). Úgy tűnik azonban, hogy az EB bírái nem hajlanak semmilyen liberális vagy szociális jóléti modell vagy a kapitalizmus változata felé, hanem inkább e különböző modellek között helyezkednek el (Larsson és Naurin [Idézet2015](#): 10–27).

Mit jelent ez a felettébb lenyűgöző empirikus munka a Bíróság és ítélkezési gyakorlatának jelentősége szempontjából? Ha ítéletei kormányközi preferenciákat tükröznek, ha "minden feltételeken történik implicit kormányzati beleegyezés alapján" (Carrubba és Gabel [Idézet2015](#): 213), akkor is nevezhetjük-e a Bíróságot az integráció motorjának? Legutóbbi könyvében Karen Alter ([Idézet2014](#): 338) azt állítja, hogy "valóban meglepő lenne", ha "a bírák szisztematikusan és általában figyelmen kívül hagynák a kormány véleményét". És mégis, még a fent tárgyalt empirikus adatok fényében sem szabad teljesen kizárnunk az EB olyan aktivizmusának lehetőségét, amely túlmutat a kormányok preferenciáin (i). Még ennél is fontosabb, hogy a bírósági aktivizmus csak egy út a "jogi integráció" felé. Ez az egyik fő megállapítása egy kiváló jogtudósokból álló szerkesztett kötetnek, nevezetesen, hogy "az igazságügyi aktivizmus megértése magában foglalja az Európai Bíróság határozatainak túlmutató és az EU alapjainak vizsgálatát" (Muir *et al.* [Idézet2013](#): 9). Ahelyett tehát, hogy szűken a Bíróságra és az egyes aktivisták

ítéleteire összpontosítanánk, amellet érvelünk, hogy nagyobb figyelmet kell fordítani arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata idővel fokozatosan bővül (ii) és *erga omnes relevanciát* feltételez (iii).

(i) Feltételezhető-e, hogy a kormányok beavatkozásai valóban tükrözik preferenciáikat? Carrubba és Gabel, valamint Larsson és Naurin feltételezik, hogy a kormányok racionálisan beavatkoznak minden számukra fontos esetben. Az esettanulmányok azonban azt mutatják, hogy ez nem feltétlenül igaz, és a kormányok nem mindig avatkoznak be, bár az ítéletek hatással vannak rájuk (Obermaier [Idézet2008](#): 23–5). Lehetséges, hogy nincsenek tisztában a más tagállamokban felmerülő bírósági ügyek következményeivel. A kormányok számára nehéz felmérni az összes lehetséges fordulat következményeit, mivel azt kell értékelniük, hogy egy döntés hogyan kedvezhet vagy akadályozhatja a jövőbeli politikai döntéseket. Vagy a kormányok abban reménykedhetnek, hogy az uniós jog általuk történő megsértésére nem derül fény, ha csendben maradnak. Az ügyekbe való beavatkozás tehát csak hiányosan tükrözi a politikai jelentőséget. Ráadásul a kormányok preferenciái képlékenyek, nem csak akkor, ha figyelembe vesszük a kormányzati változásokat. A koalíciós kormányokon belül gyakran eltérő politikai preferenciák vannak. Mivel az EU gyakran a vádaskodás elkerülését szolgálja, nem feltétlenül minden olyan döntés nem feltétlenül üdvözlendő, amely belpolitikai változásokat von maga után. De még ha a kormányok egyetértenek is a bíróságok által vezérelt változásokkal, ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezek a változások a Bíróság nélkül is hazai többségre találhattak volna. A kormányzati tájékoztatók tehát nem egyszerűen az elfogadott belpolitikai változások mértékét tükrözik. Összefoglalva, a Bíróság nagyobb mértékben ítélkezhet a hivatalban lévő kormányok ellen, mint ahogy azt a tagállamok írásbeli észrevételein alapuló meglévő tanulmányok elismerik.

(ii) Hogyan kapcsolódnak a bírósági ítéletek a politika változásához? A transzformatív változásnak nem kell hirtelennek lennie, hanem fokozatosan fejlődhet (Streeck és Thelen [Idézet2005](#): 9). E tekintetben a Bíróság nagy ügyforgalma sok kis lépést tesz lehetővé. Ezért, még ha az EB óvatosan mérlegeli is az összes követelést, és ítéleteiben általában véve tiszteletben tartja a tagállamok erős kifogásait, ítélkezési gyakorlata idővel igen kiterjedt hatást fejthet ki. Ahhoz, hogy megragadjuk ezt az expanzív hatást, az ítélkezési gyakorlat irányvonalait kell elemeznünk, nem pedig az egyedi ítéleteket. Ezenkívül figyelembe kell venni a jogi kérdések minőségi jelentőségét is. A Bíróság számos viszonylag jelentéktelen kérdésben hátrálhat meg, míg jelentős változások következhetnek be azon kérdések kisebbségéből, amelyekben a Bíróság a tagállamok ellen dönt. E tekintetben releváns a terület túlzott alkotmányosításának elhanyagolása, amint azt Grimm hangsúlyozta ([Idézet2016](#)). A Szerződések értelmezése során a Bíróság korlátozhat bizonyos politikákat, miközben kizárhat más politikai lehetőségeket nemzeti és európai szinten. A

jogtudósok tisztában vannak a precedens túlzott korlátozásának problémájával, amely csak a jogi inkohérenca árán teszi lehetővé a jövőbeli eltéréseket. Mark Dawson szerint az alkotmánybíróságok "nemcsak uralkodnak (...) a jogszabályok alkotmányos szabályokkal való összeegyeztethetőségéről, de felelősséget kell vállalnia a jövőbeli alternatívák elképzeléséért. Ez minden bizonnyal olyan felelősség, amelyet az európai bíróságok a jelek szerint nem tekintenek magukra nézve kötelezőnek" (Dawson [Idézet2013](#): 20). A bezáródási hatás még súlyosabb a politikai döntéshozók számára, mivel nem írhatják felül az alkotmányosított ítélkezési gyakorlatot. Például a szolgáltatási irányelv 2000-es évek közepén folytatott vitája során az Európai Parlament nem választhatta a nemzeti elbánást, mivel a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korábbi ítélkezési gyakorlat kizárta az ilyen megszorító értelmezést (Schmidt [Idézet2015](#)). Így a bírósági ítéletek nagyrészt megfelelhetnek az elfogadásuk időpontjában fennálló kormányzati preferenciáknak – ugyanakkor korlátozzák a potenciálisan eltérő preferenciákkal rendelkező következő kormányokat is, és alkotmányos státuszuk miatt az ítélkezési gyakorlat politikailag aligha változtatható meg.

(iii) Végül figyelembe kell vennünk a Bíróság ítélkezési gyakorlatának *erga omnes* relevanciáját. A bíróságok döntenek a vitákban, és a fent tárgyalt tanulmányok az egyedi vitákat elemzési egységként kezelik. A nyertesek és vesztesek egyedi ügyekben történő értékelése implicit módon azt a feltételezést eredményezi, hogy az ítélkezési gyakorlat csak *kontradiktórius jellegű*, amint az a nemzetközi jogban szokásos. Ha ez az EU-ban is így lenne, akkor egyértelműen meg tudnánk határozni annak esélyét, hogy a tagállamoknak együtt kell élniük azzal, hogy a Bíróság integráltabb. Larsson és Naurin szerint ([Idézet2016](#): 395) az esetek 57%-ában a tagállamok támogatják a Bíróságot a "több Európa" dimenzió tekintetében. Az Európai Bíróság ítéletének relevanciája azonban nem korlátozódik a szóban forgó jogvitára, mivel *erga omnes* hatállyal bír. Amint a Bíróság tisztáz egy jogi kérdést, ez az ítélet az EU egész területén érvényes, és közvetlen hatállyal bír a nemzeti közigazgatásokra, az uniós és a tagállami jogalkotókra, valamint a tagállami bíróságokra. Valójában Derlén és Lindholm ([Idézet2014](#), [Idézet2015](#)) és Larsson *et al.* ([Idézet2016](#)) hálózatelemzés használata megmutatja a precedens fontosságát a Bíróság jogi érvelése szempontjából. Mivel a Bíróság értelmezésének célja az európai jog jelentésének egyszer és mindenkorra történő eldöntése, nehezebbé válik annak megítélése, hogy mit jelent az, hogy az esetek 43%-ában legalábbis nem egyértelmű, hogy a tagállamok támogatják-e a Bíróságot.

Összefoglalva, a tagállamok kormányai és a Számvevőszék közötti interakcióra való összpontosítás csak részleges választ ad a Bíróság jelentőségéről. Tekintettel az *ítéletek erga omnes* hatályára, túl kell tekintenünk az egyedi vitákon, és elemeznünk kell, hogy az ítélkezési gyakorlat hogyan korlátozza a tagállamokat. Ebben az összefüggésben különösen fontos, hogy a túlzott alkotmányosítás azt

jelenti, hogy számos politikai vitában a Bíróság a másodlagos jog mellett a Szerződésre hivatkozik. A nemzeti alkotmánybíróságokhoz hasonlóan az alkotmány értelmezése is az alkotmány részévé válik. Ennek megfelelően, ha az EB bizonyos módon értelmezi a négy szabadságot, az uniós polgárságot vagy az európai versenyjogot, az EU és tagállamainak politikai intézményei nem térhetnek el a legfelsőbb uniós jog ezen értelmezésétől. Most rátérünk arra a kérdésre, hogy az ítélkezési gyakorlat hogyan alakítja a politikai döntéshozatalt.

Hamis várakozások vs valódi hatás

Politológiai szempontból a bíróságok döntésének kérdése különösen fontos a politikai döntéshozatalra gyakorolt hatásuk miatt. Végső soron az EB integrációs folyamatban betöltött szerepének mércéje az, hogy "megfontolásai és doktrínái beépülnek-e a politikai döntéshozatali folyamatba", és hogy "a Bíróság képes-e előmozdítani a különböző európai politikákat, és végső soron alakítani a jogalkotási eredményeket" (Wasserfallen [Idézet2010](#): 1129). Meglepő módon a Bíróság (jogalkotási) hatásáról szóló politikatudományi kutatások ritkák. Itt Dorte Martinsen ([Idézet2015a](#)) könyve új utat tör be. A következőkben a Számvevőszék (i) uniós jogszabályokra és (ii) nemzeti jogszabályokra gyakorolt hatására összpontosítunk, és javaslatokat teszünk a további kutatásokhoz.

i. Európai szinten nagyrészt figyelmen kívül hagyják a Bíróság ítélkezési gyakorlatának az uniós jogszabályokra gyakorolt hatását. Az egyes szakpolitikai tanulmányok ismételten kimutatták a Bíróság ítélkezési gyakorlatának jelentős hatását, különösen akkor, ha a Bizottság eszközként használja, pl. a kölcsönös elismerés megteremtése (Alter és Meunier-Aitsahalia [Idézet1994](#)), a liberalizáció ösztönzése (Schmidt [Idézet2000](#)) és a védelmi beszerzések szabályozása (Blauberger és Weiss [Idézet2013](#)). Az uniós jogalkotási tanulmányok általános területén azonban a kutatók hajlamosak figyelmen kívül hagyni az ítélkezési gyakorlat következményeit. Példa erre Robert Thomson ([Idézet2011](#)) alapvető könyve a Miniszterek Tanácsáról. Az uniós tanulmányok egyik legnagyobb empirikus gyakorlatának eredményeként, amely a tagállamok uniós döntéshozatalban betöltött preferenciáit elemzi, az index még csak nem is tartalmaz bejegyzést a Bíróság számára. Bár a túlzott alkotmányosítás azt jelenti, hogy a Bizottság másodlagos jogra irányuló javaslatai gyakran az ítélkezési gyakorlat kodifikációjából állnak, az uniós jogalkotási tanulmányok területe ezt figyelmen kívül hagyja.

Legutóbbi könyvében Dorte Martinsen ([Idézet2015a](#), a főbb megállapítások áttekintését lásd még: Martinsen [Idézet2015b](#)) foglalkozik ezzel a hatalmas hiányossággal, és az eddigi legátfogóbb és legszisztematikusabb tanulmányt nyújtja az EB jogalkotási hatásáról. Dióhéjban Martinsen kidolgozza a Bíróság

ítélkezési gyakorlatára adott jogalkotási válaszok taxonómiáját, és szisztematikusan elemzi az uniós szociálpolitikai döntéshozatal több mint öt évtizedére gyakorolt bírói befolyás feltételeit. Végezetül elutasít minden abszolút állítást egy tehetetlen vagy "egyre erősebb bíróságról": "A bírói befolyás nem a lényeg, hanem a fokozat kérdése" (Martinsen [Idézet2015a](#): 236). Ezt a következtetést támasztja alá az az empirikus megállapítás, hogy a tagállamok szinte soha nem írják felül a Bíróság ítélkezési gyakorlatát; kodifikálják az ítélkezési gyakorlatot, főként technikai kérdésekben; és "módosítással" próbálják korlátozni a Bíróság hatását a vitatottabb területeken (Martinsen [Idézet2015a](#): 95–7).

Szisztematikus megközelítésében Martinsen könyve új mércét állít fel, és mintát ad az EB szociálpolitikán túlmutató jogalkotási hatásának tanulmányozásához. Mindazonáltal van két fontos figyelmeztetésünk. Először is, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára adott uniós jogalkotási válaszok taxonómiája még meggyőzőbb lenne a "módosítás" kategóriája nélkül, mivel ez utóbbi figyelmen kívül hagyja az ítélkezési gyakorlat szétagoltságát, és elmosza a felülbírálás és a kodifikáció közötti különbséget. Az ítélkezési gyakorlat mindig nagyon specifikus konstellációkról szól, és ezért szükségszerűen széttöredezett, ahelyett, hogy teljes körű politikát írna elő. Az esetspecifikus joggyakorlat általános politikává alakítása tehát nem módosítást, hanem kodifikációt jelent. Pontosan az egységes szerkezetbe foglalás lényege az egyes ítéletek által hagyott hézagok kitöltése és az azokból való általánosítás. Ez a folyamat mindig magában foglalja a politikai jelzéseket arra vonatkozóan, hogy a meglévő ítélkezési gyakorlatot a jövőben többé-kevésbé kiterjesztően kell-e értelmezni. A kodifikáció pedig néha megelőző jellegű, amikor a tagállamok megpróbálják elkerülni a további ítélkezési gyakorlatot, és az uniós jogszabályokkal kapcsolatos politikai megállapodást a "kisebbik rossznak" tekintik (Schmidt [Idézet2000](#)). Véleményünk szerint azonban az olyan esetek, amikor az ítélkezési gyakorlat lényegében jogalkotási megállapodás felé tereli a tagállamokat, különösen erős példái az Európai Bíróság jogalkotási befolyásának, nem pedig a "gyenge" módosításnak (Martinsen [Idézet2015a](#): 36). Ezzel szemben, ha a jogszabályok valóban ellentmondanak a Bíróság joggyakorlatának, akkor ez sem módosítás, hanem helyesen kell besorolni a felülbírálatot. Gareth Davies hasonló érvelést tett, és egyértelmű kritériumot adott meg a felülbírálás és a kodifikáció megkülönböztetésére, nevezetesen, hogy "a jogszabály mond-e olyan dolgokat, amelyekkel a Bíróság, ha megkérdezik, nem értene egyet" (Davies [Idézet2016](#): 852).

Másodszor, az uniós jog túlzott alkotmányossá tétele magyarázza az uniós tagállamok korlátozott, de differenciált képességét a jogalkotási korrekciók elfogadására. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának másodlagos jog útján történő felülírása nem lehetséges, ha az előbbi az uniós szerződések értelmezésén alapul. Ezekben az esetekben az EB "integrációt támogató döntései hatékonyan el vannak szigetelve a tagállamok felülbírálatától" (Stone Sweet és Brunell [Idézet2012](#): 205);

"a "jogalkotási felülbírálat" elképzelése mítosz" (Davies [Idézet2016](#): 846). Ez nem jelenti azt, hogy a tagállamok nem jelezhetik preferenciáikat a Bíróságnak – *előzetesen* írásbeli észrevételek útján és *utólag* az egységes szerkezetbe foglalás során. Végül soron azonban a Számvevőszéken múlik, hogy reagál-e vagy sem: "a Számvevőszék a többi intézményhez való igazodása, ahol erre sor kerül, alapvetően önkéntes/diszkrecionális alapon történik" (Hatzopoulos [Idézet2013](#)). Ezzel szemben a másodlagos uniós jog Bíróság általi értelmezése korrekciós jogszabályokkal visszavonható vagy módosítható (Davies [Idézet2016](#): 850).

És végül, az EU tagállamai megelőző jelleggel is alkothatnak jogszabályokat, mielőtt egy kérdés egyáltalán a Bíróság joggyakorlatának tárgyává válna. Martinsen könyvében megemlíti a munkaidő-irányelvet, ahol a kodifikáció a másodlagos jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatra vonatkozott. Azáltal, hogy nagyrészt a betegmobilitásról szóló irányelvvel és a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvvel egyenrangúként kezeli, nem ismeri el a túlzott alkotmányosítás fontosságát, és nem ragadja meg a tagállamok korlátozott, de differenciált képességét az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának másodlagos jogszabályok révén történő korrigálására. A munkaidő-irányelv konkrét esetében a tagállamok felülbírálhatták volna a Bíróságot, de nem sikerült jogalkotási megállapodásra jutniuk az Európai Parlamenttel. Ezenkívül a meglévő irányelv már nagyvonalú lehetőségeket biztosított a kívülmaradásra, beleértve az ítélkezési gyakorlat korlátai alóli kívülmaradást is. Ezzel szemben, ahol az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alkotmányosan védett, a másodlagos jog soha nem írhatja felül az elsődleges jogi értelmezést: a jogi hierarchia nem teszi lehetővé az ilyen "módosítást", és a felülbírálat a Szerződés egyhangú módosítását tenné szükségessé. Az alkotmányosított politikai célok fényében a Bíróság jogalkotási hatásáról szóló jövőbeli tanulmányoknak szisztematikusabban kell összehasonlítaniuk azokat az eseteket, amelyekben az uniós jogalkotónak az elsődleges és a másodlagos jogon alapuló ítélkezési gyakorlattal kell foglalkoznia.

ii. *Tagállami szinten* a Bíróságnak a nemzeti jogszabályokra gyakorolt befolyását is régóta elhanyagolják vagy alábecsülik. A legtöbb európaizációs és megfelelési tanulmány kizárólag a másodlagos európai jog átültetésére és végrehajtására összpontosít (Mastenbroek [Idézet2005](#): 1004). Ebben az összefüggésben az Európai Bíróság vagy a nemzeti bíróságok előtti peres eljárásokat olyan eszközként elemezték, amely biztosítja, hogy a tagállamok megfeleljenek az uniós jogszabályoknak (Panke [Idézet2007](#)). Ezzel szemben az európaizációs tanulmányok nagymértékben elhanyagolták az Európai Bíróság Szerződéseket értelmező ítélkezési gyakorlatát. A szakirodalomban uralkodó nézet az volt, hogy a Bíróság által vezérelt "negatív integráció" gyengébb alkalmazkodási nyomást váltott ki a tagállamok számára, mint a pozitívan előírt uniós politikák (Knull és Lehmkühl [Idézet2002](#): 258). Csak a közelmúltban nőtt az érdeklődés a "jog általi európaizáció" iránt. Treib szerint ([Idézet2014](#): 13) "a pozitív integrációra való

összpontosítás leküzdése" a jelenlegi uniós végrehajtási tanulmányok egyik leginnovatívabb jellemzője.

A jog általi európaizációról szóló legújabb tanulmányok nagyrészt megerősítik Conant ([Idézet2002](#)) tézisét a "zárt megfelelésről" (Treib [Idézet2014](#): 13), de legalább két szempontból is túlmutatnak ezen a megállapításon. Először is, a pusztán elhanyagolás gyakran fenntarthatatlan vagy akár kontraproduktív a Bíróság ítélkezési gyakorlata belső hatásának korlátozása szempontjából. Ehelyett előfordulhat, hogy a tagállami jogalkotóknak szisztematikus reformokat kell végrehajtaniuk, pontosan azért, hogy megvédjék a hazai politikákat a további bírósági beavatkozástól (Blauberger [Idézet2012](#)). Ezekben az esetekben tehát a mögöttes politikai indok az, hogy "jobb meghatározni, mint meghatározni" (Martinsen [Idézet2005](#): 1049). A nemzeti közigazgatások különösen idegenkednek az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának jogbizonytalanságától (Schmidt [Idézet2008](#)). Ha tehát a jogbizonytalanság költségei túl magasak, az "aktivizmuspártiság" (Martinsen [Idézet2005](#): 1049) vagy az "előrelátó engedelmesség" (Blauberger [Idézet2014](#)) válik valószínűbb politikai eredménylé. Vagy a huszadik századi olasz irodalom szavaival: "Ha azt akarjuk, hogy a dolgok úgy maradjanak, ahogy vannak, a dolgoknak meg kell változniuk" (Tomasi di Lampedusa [Idézet1960](#): 40).

Másodszor, az EB ítélkezési gyakorlatának van egy másik, nehezen azonosítható, mégis rendkívül jelentős hatása a hazai politikai döntéshozatalra: a hazai "nem döntések" (Bachrach és Baratz [Idézet1963](#)). Az uniós alapvető szabadságok Bíróság általi értelmezése korlátozza azokat a belpolitikai lehetőségeket, amelyek még mindig összeegyeztethetőnek tekinthetők az uniós joggal. A Bíróság például folyamatosan megállapítja, hogy "bár azokon a területeken, amelyeken a Közösség nem rendelkezik hatáskörrel, a tagállamok főszabály szerint továbbra is szabadon határozhatják meg a feltételeket [...], e hatáskörüket a közösségi joggal összhangban kell gyakorolniuk" (C-341/05. sz. ügy *Laval*, 85. sz.). Ennek következtében még a "központi területek" is (Genschel és Jachtenfuchs) ([Idézet2014](#)) nem mentesek a Bíróság ítélkezési gyakorlatának korlátozó hatásától. A szubszidiaritás védelmére tett kísérletek gyakran kudarcba fulladnak. Például a brexitről szóló népszavazással összefüggésben széles körben megvitatták azokat a korlátokat, amelyeket az uniós jog a belpolitikára ró, mivel az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata erősen korlátozta az uniós migránsok ellátásokhoz való hozzáféréseinek korlátozására irányuló politikai kísérleteket az Egyesült Királyságban (Blauberger és Schmidt - [Idézet hamarosan](#)). Ez éles ellentétben áll az európaizációról szóló tanulmányok nagy számával, amelyek azt feltételezik, hogy csak a másodlagos jogszabályok befolyásolják közvetlenül a nemzeti politikai döntéshozatalt. Az uniós irányelvek átültetésének tanulmányozásához képest azonban az ilyen jellegű hazai "döntések elmaradásának" azonosítása és nyomon követése az EB joggyakorlatáig

különösen nagy kihívást jelent, és ezért könnyen elhanyagolható (Töller [Idézet2010](#): 429f.). Ráadásul ami megnehezíti az összehasonlítást és elhomályosítja az általános európaizációs mintákat, az a negatív integrációból eredő belpolitikai következmények sokfélesége. A konkrét harmonizált uniós szakpolitikákhoz képest a Szerződés általános elvei, például a korlátozás vagy a megkülönböztetésmentesség potenciálisan ütközhetnek a nemzeti politikák sokkal nagyobb pluralitásával, azaz esetleg hasonló mechanizmusokon keresztül nagyon eltérő tagállami politikákat érintenek.

Összefoglalva, az EB ítélkezési gyakorlata nem diktálhatja az európai vagy nemzeti politikákat, de hatása nagyobb figyelmet érdemel. Ha nem egy kvázi-diktatórikus bírói hatalommal szembeni irreális elvárásokból indulunk ki, akkor az EU többszintű rendszerében a politikai döntéshozatalra gyakorolt bírói befolyás rendkívül jelentős, mégis finom formáit fedezhetjük fel. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata ahelyett, hogy teljes körű politikákat írna elő, jelentős jogbizonytalansággal jár, és ezáltal gyakran arra ösztönzi a politikai döntéshozókat, hogy elsősorban jogalkotási lépéseket tegyenek. Még ha a kodifikáció jelentős hiánypótlással és az egyes ítéletek általános szabályokba való átültetésével jár is, az alkotmányosított bírósági joggyakorlat határozza meg azt a keretet, amelyre a Bizottság javaslatait alapozza, és megteremtheti magának a másodlagos jognak az igényét. És még ha a nemzeti döntéshozók jellemzően megpróbálják is korlátozni az Európai Bíróság nemkívánatos ítéleteinek hatását, az igazságügyi befolyás "visszaszorítása" szisztematikus aktivizmust igényelhet. Ugyanakkor a belföldi tétlenség sem zárja ki a bírói befolyást – inkább a határozathozatal elmaradása jelentheti a Bíróság által vezérelt negatív integráció legfontosabb, bár nehezen kimutatható hatását.

Következtetés

A közelmúltban készült tanulmányok jelentősen javították az EB megértését. Mégis, ha a kormányköziség és a szupranacionalizmus dichotómiájának összefüggésében olvassuk, ezek a tanulmányok könnyen félrevezetnek bennünket, mivel úgy tűnik, hogy a Bíróság európai integrációra gyakorolt befolyását túlértékelték. Ugyanakkor az EU-t összehasonlító politikai szempontból megközelítő kutatások nagy része nem ismeri el az uniós jogrendszer egyedi jellemzőit és a Bíróság jelentős szakpolitikai hatását.

Grimm könyvének ([Idézet2016](#)) [hozzájárulása](#) a túlalkotmányosítás kifejezés megalkotásához, amely megragadja a Bíróság joggyakorlatának elhanyagolt jellemzőjét és általában az európai integrációra gyakorolt hatását. Azok a tanulmányok, amelyek azt vizsgálják, hogy a Bíróság az egyes ítéletek tekintetében igazodik-e a tagállami preferenciákhoz, alábecsülik az európai vagy nemzeti

bíróságok későbbi ítéleteire vonatkozó precedens fontosságát, és ezáltal az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának időbeli expanzív hatását. Az uniós jog közvetlen hatályának és elsőbbségének következményeit pedig nagyrészt figyelmen kívül hagyták az uniós jogalkotási tanulmányok, ahol gyakran a meglévő ítélkezési gyakorlat képezi a Bizottság javaslatainak alapját. Az EU-Szerződés jogának és számos politikai céljának túlzott alkotmányossá tétele lehetőséget teremt a magánszereplők számára (Cichowski [Idézet2007](#); Kelemen [Idézet2011](#)), a Bizottság (Blauberger és Weiss [Idézet2013](#); Schmidt [Idézet2000](#)) és alsóbb fokú bíróságok (Alter [Idézet2001](#); Stone Sweet és Stranz [Idézet2012](#)), hogy kövessék ezeket a politikai célokat – de súlyosan korlátozza a tagállamok kormányait abban, hogy eltérjenek a múltbeli szakpolitikai döntésektől és azok EB általi értelmezésétől.