

EURÓPAI JURISZTOKRÁCIA

KORREKTÚRAPÉLDÁNY  
© Dialóg Campus Kiadó

KORREKTÚRAPÉLDÁNY  
© Dialóg Campus Kiadó

Pokol Béla

# EURÓPAI JURISZTOKRÁCIA

Az Európai Unió jurisztokratikus  
szerkezetének kérdései

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

KORREKTÚRAPÉLDÁNY

© Dialóg Campus Kiadó

Lektorálta:  
Prof. em. Dr. Prugberger Tamás

© Dialóg Campus Kiadó, 2019  
© A szerző, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

KORREKTÚRAPÉLDÁNY  
© Dialóg Campus Kiadó

# Tartalom

Előszó	9
I. fejezet – A jurisztokrácia és a demokrácia határvonala	13
Ran Hirschl jurisztokráciaelemzései	16
Alkotmánybírói főhatalom alá helyezett demokráciák a diktatúrák után	22
A globális jurisztokrácia és alkotmányoligarchia kialakulása	24
A nemzetközi emberjogvédelem metamorfózisa	26
A nemzetközi jog alkotmányjogiasítása	29
Egy globális alkotmányoligarchia formálódásának a veszélye	31
II. fejezet – Az EJEB mint egy önszerveződő jogászapparátus	39
Szervezeti keretek	39
A bírák függetlensége, törvényhez és esetjoghoz kötöttsége	45
Az EJEB-bírák esetjoghoz kötöttségének kizárólagossá válása: a függetlenség elvesztése	46
III. fejezet – Az Európai Unió Bíróságának döntési mechanizmusáról	51
Szervezeti és működési adatok	53
A bírói függetlenség és döntési objektivitás kérdése	57
Az Európai Bíróság az Unió hatalmi dinamikájában	62
Ösztökélés egy ideálisabb helyzet felé	69
Egy hatáskörtúllépést szankcionáló ad hoc bíróság létrehozatala	71

Az ECJ és a Törvényszék bíráinak tanácsokba rendeződése, tanácselnökök kijelölése	72
Az előadó bírák kiválasztása	73
Különvélemények és párhuzamos indokolások lehetővé tétele	74
Összeférhetetlenség kimondása az uniós intézmények jogász részlegei felé	75
A francia helyett az angol nyelv használatára áttérés	76
 IV. fejezet – Az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezete	 79
Az Európai Unió intézményi rendszere	80
Általános jellemzés	80
A Tanács	82
A Bizottság	84
Az Európai Parlament	85
A Bizottság/Bíróság tandem működésének aspektusai	87
Ellenállási lehetőség egy euroszkeptikusabb EP-választási eredmény esetén?	92
A tagállami ellenállás előtörténete	93
A Bizottság belső akaratképzése	97
Egy tagállambarát EP és Bizottság lehetőségei	101
 V. fejezet – Az uniós jurisztokrácia NGO-bázisa	 107
Az EJEB jogszapparántusa körüli jurisztokratikus hatalmi csoportok	108
Az uniós intézmények NGO-befolyásoltsága	116
A Bizottság NGO- és lobbis bázisa	118
Az EP körüli befolyásolásszerveződés	121
A Tanács és a COREPER befolyásolási útjai	126
Az Európai Bíróság befolyásolási útjai	129

VI. fejezet – Az EU-scholarship kritikája	133
A föderalisták és a szuverenisták szembenállásának kezdeti állapota	136
A nemzetek feletti Európa-tanulmányi akadémiai körök megszervezése	142
A FIDE mint az európai integráció háttérbázisa	144
Egy transznacionális Európa-tanulmányi folyóirat gründolása	147
A tagállami akadémiai körök feletti föderációpárti egyetemi intézet	154
Epilógus	158
VII. fejezet – Az uniós jurisztokrácia legitimációs problémái	161
Jurisztokratikus konföderáció és demokrácián nyugvó tagállamok együttese mint a legitimációs probléma megoldása	164
Az EU jurisztokratikus jellegének felfedése és igazolása	166
Demokratikus, de relativizált legitimáció: az input- versus output-legitimáció	170
Az EU jövő általi legitimációja és ennek elporladása	174
Irodalomjegyzék	179

Vákát oldal



## Előszó

A jurisztokrácia témája először a '89-es, a rendszerváltás közepén elkezdett hosszú, német tanulmányutam elején bukkant fel előttem. Itthon már korábban elkezdtem kialakítani Niklas Luhmann jogdogmatikát kiemelő jogelmélete alapján saját koncepcióm körvonalait az addigi, Kelet-Európában elterjedt jogi szöveggel azonosított jogfelfogással szemben, és ezt szövegrétegnek nevezve a jogdogmatikai réteget és a felsőbbbíró-sági konkretizáló jogréteget beemelve mint a jog többretegűségét igyekeztem megfogalmazni.<sup>1</sup> A német tanulmányutam elején ehhez anyagokat keresve rábukkantam a németeknél különösen fontos alkotmányos alapjogoknak a jogban betöltött egyre fontosabb szerepére, amely fölött az alkotmánybírák rendelkeztek, és rövid idő alatt világos lett számomra, hogy ezt a jognak egy további rétegeként lehet beilleszteni. Itthon éppen ekkor állt szervezés alatt az alkotmánybíró-ság. Kéziratban hazaküldtem erről írt *Alkotmánybíráskodás és alapjogok – jogelméleti nézőpontból* című tanulmányomat a testületbe bekerülő néhány régi egyetemi kollégának, mert akkoriban magyar nyelven alig akadt ezt tárgyaló elemzés. A rendszerváltás lázas hónapjai, az egypártrendszer helyett a pluralista demokrácia megteremtése és ennek keretei között az alkotmánybíráskodás létrehozása itthon inkább a nyugati minták közötti keresgélést ösztönözte, és nem ezek kritikus elemzéseit. De nekem – az ebből kiszakadás révén – Németországban már szemembe ötlöttek azok az elemzések is – például Ernst Forsthoffé –, amelyek a több évtizedes német alkotmánybíráskodás aktivizmusát kritizálták. Ez azonban csak mellékes gyerekségségnek tűnt nekem akkor, és hazajöve 1990 őszén, a már működő hazai alkotmánybíró-ságot mint a demokrácia feljavító intézményét fogtam fel.<sup>2</sup>

A magyar alkotmány azonban példátlanul széles hatáskört adott az alkotmánybíráknak, és 1991 végén a határozataik elemzésénél még ennek radikális további kibővítését is észlelni tudtam. Ezek nyomán

---

<sup>1</sup> POKOL Béla (1990a): A jog rétegei. *Jogtudományi Közöny*, 45. évf. 4. sz. 201–209.

<sup>2</sup> POKOL Béla (1990b): Alapjogok és alkotmánybíráskodás – jogelméleti nézőpontból. *Jogtudományi Közöny*, 45. évf. 5. sz. 254–265.

egy-két év alatt lassanként az egyik legélesebb kritikusam lettem az alkotmánybíráskodás itthon is megvalósult aktivista formájának, és a demokrácia elfojtásaként fogalmaztam meg működésüket.<sup>3</sup> Ezt az aktivizmuskritikát aztán sok éven át megismételtem jogelméleti és politológiai anyagaimban, és miután 2011-ben magam is alkotmánybíró lettem, igyekeztem az érveimet felhasználni a testületi vitákban az aktivizmus visszaszorítására. Ez azonban jórészt csak különvéleményeimben és párhuzamos indokolásaimban tudott hatást kifejteni, a kialakult testületi gyakorlatot csak némiképpen tudta befolyásolni. Alkotmánybíróként a lehető legszélesebben szétnézve a világ többi alkotmánybíróságának elemzéséért egyre inkább azt láttam, hogy az általam itthon kárhoztatott tendencia nagyon is világjelenség, és az egyre újabb alkotmánybíróságok csak mind szélesebb jogköröket kapnak a demokratikus törvényhozások ellenőrzésére. Ennek magyarázatára Ran Hirschl 2004-ben írt egy könyvet, és a demokrácia jurisztokrácia általi leváltásaként fogalmazta meg ezt a folyamatot, illetve racionális okokat mutatott fel, hogy miért teszik ezt egy sor országban.<sup>4</sup>

Az ő nyomán elindulva a korábbi aktivizmuskritikáimat új oldalakkal bővítettem ki, és mint a demokrácia jurisztokrácia általi leváltását fogalmaztam ezt át. Ám Hirschl megállapításain túlmenve az egyes államokat illető jurisztokratikus tendenciákon kívül a politika nemzetközi szinten terjedő eljogiasítását is elemezni kezdtem. Például ebbe bevonhatók a nemzetközi jog alkotmányjogiasításának folyamatai is, amelyek során a nemzetközi politikai folyamatokat jogi álca mögé rejtett hatalmi harcokká alakítják át, vagy ugyanígy a kontinentális szinten az emberjogi bíráskodás aktivista kiterjesztése is, amely az egyes államok demokratikus törvényhozásait és belső jogrendszereinek nagy részét éppúgy ellenőrzés alá veszi – és ezzel kivonja a demokrácia hatóköréből –, mint azt az aktivista alkotmánybíráskodási formák mutatták.

Ennek elemzésére anyagokat keresve bukkantam rá az elmúlt hónapokban a strasbourgi emberjogi bíróság (Emberi Jogok Európai Bírósága, a továbbiakban: EJEB) működésének empirikus elemzéseire, amelyek az emberjogi bírakkal és az EJEB központosított jogszapparátságának tagjaival készített anonim interjúkon alapulva a legőszintebben mutatták

<sup>3</sup> POKOL Béla (1992): Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle*, 47. évf. 5. sz. 16–33.

<sup>4</sup> HIRSCHL, Ran (2004): *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Boston, Harvard University Press.

be a strasbourgi ítéletek megszületésének körülményeit. Ezekből nyilvánvalóvá válik, hogy ténylegesen nem is az emberjogi egyezményt aláíró tagállamok által kiküldött bírák alakítják ki a strasbourgi döntéseket, hanem egy centralizált jogászapparátus, amely csak maga elé vonja álcaként a bírákat a döntések kihirdetésére. A legélesebben Mathilde Cohen fogalmazott tanulmányában, aki *Bírák vagy túsok? (Judges or Hostages?)* címmel jelentette meg elemzését.<sup>5</sup> De ugyanígy a volt EJEB-bíró, koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson 2013-ban befejezve strasbourgi tevékenységét egy interjúban kritikával illette az akadémiai kutatókat is, hogy nem veszik észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogászapparátusnak. Ezek alapján a helyzet feltérképezésére a legteljesebb mértékben megalapozottnak találtam Mathilde Cohen elemzéseit. Ez felvetette számomra a kérdést, hogy mennyiben tér el a strasbourgi bírák helyzetétől a luxembourgi bíráké, akik az Európai Unió legfontosabb döntéseit hozzák, akár naponta érezhető módon, a félmilliárdos uniós lakosság számára. Az ezeket elemző anyagok az Európai Bíróság (ECJ) szerepe kapcsán az egész uniós hatalmi szerkezetet is felvillantották, és azt, hogy az EU felépítésénél fogva is alapvetően jurisztokráciának tekinthető.

Ezután már tudatosan az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezetét igyekeztem feltárni. Ha nem formális jogi síkon, hanem szociológiailag vesszük szemügyre az európai jurisztokrácia hatalmi szerkezetét, akkor a strasbourgi EJEB éppúgy része ennek, mint a luxembourgi testület vagy a brüsszeli uniós intézmények jogász elitjei. Így együtt vizsgálva ennek részeit, a további kutatásaim előrehaladása az uniós jurisztokrácia NGO-bázisát érintette. A tagállamok és az uniós intézmények, illetve az EJEB közötti küzdelmek a médiában is tetten érhető módon a jogvédő narratívával fellépő NGO-k bevonása mellett zajlanak, illetve lettük – főként a gazdasági szektorokat illetően – a lobbiszervezetek részvételével. Különösen az EJEB-et illetően találtam nagyon részletes empirikus elemzéseket e témakörben, de az Európai Bizottság, a Tanács (plusz a COREPER) és az Európai Parlament, illetve az Európai Bíróság

<sup>5</sup> COHEN, Mathilde (2017): *Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights*. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill eds.: *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Washington D. C., Cambridge University Press. 58–80.

vonatkozásában is lehetett elemzéseket találni az NGO-k és a lobbiszervezetek befolyását illetően.

Az elmúlt évtizedekben is foglalkoztam az uniós hatalmi szerveződéssel, és ennek kapcsán sokszor egyszerű apparátuspropagandának találtam az ezzel foglalkozó Európa-tanulmányi és Európa-jogászai anyagokat, és kevésbé igazi tudományos elemzéseknek. Mostani kutatásaimban rábukkantam olyan újonnan keletkezett történészi, politológiai és szociológiai elemzésekre, amelyek az időközben nyilvánossá vált uniós intézményi archívumok anyagai alapján bemutatták az *EU-scholarship*, az Európa-tanulmányi és -jogászai akadémiai köröknek a brüsszeli és luxembourgi jogász hivatalnokok általi szervezését és tantételeik kialakításának centralizált irányítását. Érzéseim tehát nem csaltak meg, és az apparátuspropaganda-jelleg nem véletlen volt. E fejezet után a zárófejezetben azt igyekeztem elemezni, hogy a már több mint fél évszázada a tagállamok felett lévő uniós hatalmi képződmény milyen igazolási, legitimációs érvekkel támasztja alá magát, hogy valamiképpen legalább a többség elismerésre méltónak tekintse működését.

Az egyes fejezetek kapcsán elemzett, főként angol és nem német nyelvű szakirodalom legnagyobb részének feldolgozását nem találtam meg az itthoni elemzésekben, így talán ezek itthoni megismertetésével is előre tudtam vinni az uniós hatalmi szerkezet feltárását.

Végül szeretném megköszönni munkatársamnak, Téglási Andrásnak, hogy a kötet megírásának elején értékes információkkal ösztönzött az ehhez szükséges munka elkezdésére.

## I. fejezet

# A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán

A demokrácia és a politika eljogiasításának vitái már a weimari időkben megindultak a németeknél az 1920-as években, amikor a szomszédos Ausztriában az alkotmánybíróságot létrehozva elkezdték a parlamenti döntések felülvizsgálatát, de ugyanígy a németeknél is a szövetségi legfelső bírói fórum egyre mélyebben kezdett belenyúlni a szakszervezeti küzdelmek munkajogi vitáiba, illetve más politikai ügyekbe.<sup>6</sup> Az 1950-es évek elejétől a németeknél és az olaszoknál is meginduló alkotmánybíráskodás a demokrácia politikaformálásának még inkább gátat szabott, és ugyanebben az időben az alkotmánybíráskodás szülőhelyén, az Egyesült Államokban is radikális változás indult be a korábbi szolidalárendelt alkotmánybíráskodásnak a politika középpontjába kerülése terén. Ennek nyomán az amerikaiaknál a belső politikai akaratképzés addigi demokratikus-választott intézményekre alapozása sok szempontból átcsúszott a bíróságokra, és a bírói tárgyalótermekben mint a *perlési politizálás* kezdte ezt felváltani-kiegészíteni.<sup>7</sup> Ez a kiterjedt és a demokratikus politikai terepet alaposan maga alá gyűrő alkotmánybíráskodás kezdett el terjedni aztán a diktatúráktól megszabaduló európai országokban – Spanyolország, Portugália – az 1970-es évek végétől, és némileg

<sup>6</sup> Otto Kirchheimer 1928-as tanulmányában már a munkaviszonyok akkor meginduló jogi szabályozását is a jognak a politikába való illetéktelen belenyúlásaként értékelte, és ezt az érvet aztán több dimenzióban felhasználták a politika területének szűkítését okozó jog ellen az elmúlt évtizedekben. Lásd: VOIGT, Rüdiger (1980): Verrechtlichung. In VOIGT, Rüdiger Hg.: *Verrechtlichung*. Königstein, Athenäum. 15–16.

<sup>7</sup> A fejlemény támogatói és ösztökélői a „jó ügy jogászatának” nevezik ezt (*cause lawyering*) a saját értékítéletük alapján, nem érintve ennek a demokratikus politikai akaratképzésével való szembenállását. Lásd: SCHEINGOLD, Stuart A. (1998): The Struggle to Politicize Legal Practice: A Case Study of Left-Activist Lawyering in Seattle. In SARAT, Austin – SCHEINGOLD, Stuart A. eds.: *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*. New York. Oxford University Press. 118–150.

később a katonai puccsoktól megszabaduló latin-amerikai országokban is az 1980-as években. A szovjet birodalom szétesése az 1990-es évek elejétől különböző erősségű alkotmánybíróságokat hozott létre az összes volt kelet-közép-európai csatlós államban és az újonnan függetlenné vált, volt szovjet tagállamokban is. Ezekben a fejleményekben mind középponti szerepe volt a domináns amerikai politikai elitnek vagy mint megszálló hatalomnak – mint a németeknél és az olaszoknál –, vagy mint hegemon globális hatalomnak, amely világpolitikai szinten ösztökélte e változásokat, és a változások után alapítványai és pénzügyi segélyei révén határozta meg főbb vonalaiban a kialakuló új politikai rendet. A diktatúrák bukása, megbuktatása után így ezekben az országokban nem egy tiszta demokratikus politikai keret jött létre, amely az adott társadalom tömegeire bízta volna önmaguk sorsának meghatározását, hanem kisebb-nagyobb mértékben felülről egy globális hatalom által meghatározott normatív keretet helyeztek föléjük. Országokon belül ezt sokszor az alkotmánybíráskodás eszméjének eltorzításával és a demokratikus törvényhozási többség elfojtásával érték el, de nemzetközi-globális szinten is több fejlemény ezt a célt szolgálta. Így az emberi jogi egyezmények radikálisan kitágító értelmezése, a globális alkotmányeszmék kidolgozása és kötelezőként deklarálása az egyes államok alkotmányai felé említhető erre.<sup>8</sup> De ugyanígy említhető egy összefonódó nemzetközi szintű főbírói elit és alkotmányoligarchia szerveződése, illetve az egyes országok alkotmánybírói és főbírói testületeinek ebbe betagozása, ami végül megkoronázza a jogon keresztül is érvényesülő globális hatalmi rendszert. Ennek révén egy sűrű keret jött létre napjainkra, amely a formailag független és demokratikus törvényhozási többség kormányzása mellett egyre inkább egy *globális jurisztokráciába* olvasztja bele az országokon belüli demokratikus törvényhozást.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> A strasbourgi emberjogi bíróság expanzív szerződésértelmezésének kritikájához lásd: ARATO, Julian (2012): Constitutional Transformation in the ECtHR: Strasbourg's Expansive Recourse to External Rules of International Law. *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 37, No. 2. 351–352.; illetve ARATO, Julian (2013): Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organizations. *Yale Journal of International Law*, Vol. 38, No. 2. 319.

<sup>9</sup> A globális alkotmányoligarchia szerveződési tendenciájához részletesebben lásd korábbi tanulmányomat: POKOL Béla (2015a): Globális uralmi rend és állami szuverenitás. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állami szuverenitás. Eszmény és/vagy valóság Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK. 162–195.

Ezek a fejlemények az elfogulatlan vizsgálódó előtt különösebb szellemi erőfeszítések nélkül észlelhetők, inkább ahhoz kell ideológiai elfogultság, hogy a nyilvánvaló összefüggések rejtve maradjanak. Részleteiben azonban a politika és a demokrácia kiüresítése és a társadalom politikai alapdöntéseinek főbírói, illetve alkotmánybírói fórumokra bízása az egyes országokban a domináns politikai elitek pillanatnyi stratégiai preferenciáitól is függ. Az, hogy a demokrácia és a jurisztokrácia arányai miképpen alakultak az elmúlt évtizedekben az egyes országokban a jelzett globális tendenciákon belül, függött egyes országok belső hatalmi szerkezetétől is. Önmagában ugyanis a demokráciára alapozott politikai rendszerekben nem szükségszerűen fojtja el a társadalom önmeghatározását az alkotmánybíróságok létrehozatala. Ez csak egy opciót, egy lehetséges fejlődési irányt jelent, de lehetséges az is, hogy az alkotmánybíráskodás csak egy vékony, garanciális keretet jelent a társadalom milliós politikai akaratkifejeződése felett, és csak e garanciális keret betartatása történik meg az alkotmánybírák döntései által, miközben a politikai alapdöntéseket maguk az állampolgárok milliós hozzájárulással választásokon és népszavazásokon.<sup>10</sup> Úgy, ahogy a parlament fölé rendelt, európai, elkülönült alkotmánybíráskodás eszméjét kigondoló Hans Kelsen 1920-ban megálmodta ezt az intézményt.

Nézzünk meg néhány példát arra, hogy milyen hatalmi konstellációk okozták az elmúlt évtizedekben egyes országokban az alkotmánybíráskodás eltorzulását, és ennek folyamán a demokrácia fokozatos átcsúszását a jurisztokráciába.

<sup>10</sup> A hazai szakirodalomban az aktivista alkotmánybíráskodást és a demokráciának a jogállamiság eltorzított formájára alapozott elfojtását a jelen írás szerzője mellett különösen Varga Csaba és új könyvében Varga Zs. András kritizálta markánsan. Lásd: VARGA Csaba (2006): Lopakodó jogújítás az alkotmánybíráskodás útján. (Rendszerváltásunk természetrajzához). *PoLiSz*, 95. sz. 4–30.; illetve VARGA Csaba (2007): *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter Műhely Egyesület. 67–111.; VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.

## Ran Hirschl jurisztokráciaelemzései

A kanadai politikatudós, Ran Hirschl kiindulópontban leszámol azzal a főáramlatú magyarázattal a releváns tudományterületeken belül, amely a versengő pártrendszerek keretei között komolyan felteszi, hogy a garanciálisabb demokráciára törekvés hajtotta a mérvadó politikai köröket önmaguk hatalmának korlátozására és a hatalom döntő részének a felsőbb bíróságok, illetve alkotmánybíróságok felé való leadására.<sup>11</sup> Magyarázatát azzal lehet kikerekíteni, hogy a versengő politikai erők vezérkarjaiban szerencsére azért szórványosan létező „államférfi” karakterrel is rendelkező pártvezérek a szűk érdekmerlegeléseik mellett – de csak ezzel párhuzamosan! – szem előtt tarthatják a nemzet, a szélesebb társadalmi közösség átfogóbb és hosszabb távú érdekeit és funkcionális szükségleteit is. De a szűkebb érdekekkel nyilvánvalóan szembefutóan még ők sem fogják ezeket előnyben részesíteni. Így, ha nyilvánvalóan nagy hatalmi csökkenést okoz egy alkotmányjogi-közjogi reform egy ezt meglépő domináns politikai erő számára, akkor a tudományos elemzésnek a szűkebb érdekek körül kell vizsgálnia, hogy vajon e téren mi tette a szűkebb politikai logika ellenére ezt mégis racionálissá. Hirschl négy országban vizsgált meg alkotmányjogi reformokat, amelyek az addig alig korlátozott parlamenti szuverenitást az alkotmánybíráskodás bevezetésével nagymértékben csökkentették, és átadták a politikai alapdöntések ellenőrzési és esetleges megsemmisítési jogát a főbíráknak. Ez volt Izrael, Kanada, a Dél-Afrikai Köztársaság és Új-Zéland esete, és mivel e négy országban a brit jogi hagyományok alakították korábban a jogi berendezkedést, ezért háromban nem külön alkotmánybíróságot hoztak létre – csak Dél-Afrika esetében igen –, hanem az USA alkotmánybíráskodási rendszerének megfelelően a legfőbb bírói fórum kapta meg ezt a hatáskört.

Hirschl fő tézise, hogy mind a négy államban olyan hatalmi helyzet volt a parlamenti főhatalom egy komoly részének főbírói fórum felé leadása idején, amikor a hosszú ideje domináns politikai erők felett viharfelhők

<sup>11</sup> „The constitutionalization of rights and the corresponding establishment of judicial review are widely received as power-diffusing measures often associated with liberal and/or egalitarian values. As a result, studies of their political origins tend to portray their adoption as a reflection of progressive social and political change, or simply as a result of societies’ or politicians’ devotion to a »thick« notion of democracy and their uncritical celebration of human rights.” HIRSCHL 2004, 2.



gyülekeztek, és olyan parlamenti eltolódás látszott beteljesedni, amelyben csak idő kérdése volt, hogy elveszítik a hosszú ideje élvezett domináns pozíciójukat a parlamenti választásokon. Ilyen helyzetben, ha biztosak lehettek abban, hogy a felsőbbirósági elit és körülötte az egyetemi jogász elit nagy része az ő kulturális értékeiket és társadalmi értékeiket vallja, akkor meglépték a politika alkotmányjogiasítását jelentő reformokat, mielőtt végleg vereséget szenvedtek volna a feljövő rivális parlamenti erőktől. Ez volt az a helyzet, amikor aztán ünnepélyes deklarációkkal és emelkedett beszédek kíséretében megszavazták ezekben az országokban a parlament lefejezését és a főbírói fórumnak való alárendelést megvalósító alkotmánymódosításokat.

Ennek tiszta példája volt az 1992-es izraeli főbírói kontroll megreemtése az izraeli parlament, a Kneszet döntései felett. Izraelben a kezdetektől a kelet-európai gyökerű és már jórészt szekularizálódott askenázi kulturális és politikai elit dominált minden téren, és bár erőtlen hangok a jogász körökből felhangzottak az amerikai típusú hatalommegosztás és alkotmánybíráskodás propagálására az izraeli közbiztonsági rendszer kialakítása éveiben, de a politikai erőterben monopolhelyzetben levő MAPAI – a mai Munkapárt elődje – élén Dávid Ben-Gúrión lesöpörte ezeket: „Do we need a Constitution like the Americans? By all means let us profit from the experience of others and borrow laws and procedures from them, provided they match our needs. In a free state like Israel there is no need for a bill of rights, we need a bill of duties, duties for the homeland, to the people, to aliyah, to building the land, to the security of others, to the weak.”<sup>12</sup> Ez a hozzáállás végig megmaradt az 1980-as évek végéig, azonban a domináns pozíció lassú elenyészése – az alacsonyabb társadalmi státuszú szefárd zsidóság pártta szerveződésével, illetve mind a kelet-európai askenázik, mind a szefárd zsidóságon belüli ortodox, főként ultraortodox (haredi) vallásos zsidóság politikai erejének növekedésével, illetve az egymilliót meghaladó, egy tömbben kivándorló, volt szovjet zsidóság erős politikai megjelenésével a Kneszetben – változtatott ezen. Mielőtt végleg megingatták volna az újonnan feljövő erők e domináns elit erejét az izraeli törvényhozásban, felülkerekedett soraikban a főhatalom leadásának támogatása az alkotmánybírói kontroll formájában

<sup>12</sup> Ben-Gúrión beszédét idézi HIRSCHL 2004, 53–54.

az askenázi társadalmi-szellemi elit egyik fő bástyájának számító főbírói elit, a legfőbb bírói fórum felé.<sup>13</sup>

A főbírói fórum pedig azóta is szilárdan hozza a korábbi domináns elit értékeinek megfelelő döntéseit, és hiába csúszott át lassanként koalíciós kormányzásba a törvényhozási többség a vallásos pártok bevonásával, az így létrehozott törvényeket az alkotmánybírói kontrollt végző főbírói testület rendre megvétózta. Döntéseit sűrűn a „felvilágosodott közvélemény értékeire” hivatkozva hozza meg – mereven elutasítva a vallásos közösségek érdekeit és értékfelfogását –, amelyeket kutatások egyszerűen mint a szekuláris askenázi felsőrétegek véleményeit azonosítanak.<sup>14</sup> A szavazóbázisban megerősödött vallásos pártok és a szefárd zsidóság pártjai – észelve a legfőbb bírói fórum kizárólagos szekuláris askenázi értékekre alapozódását – 2001-ben kísérletet tettek arra, hogy leszakítsák az alkotmánybíráskodást a Legfelsőbb Bíróságról, és egy különálló alkotmánybírói testületet hozzanak létre, amely már az új politikai erőviszonyok szerint állt volna fel, de kudarcot vallottak.<sup>15</sup> Mindez azonban egy lőporos hordót jelent az izraeli politikai hatalmi szerkezet számára, mert

<sup>13</sup> „The 1992 constitutional entrenchment of rights and the establishment of judicial review in Israel were initiated and supported by politicians representing Israel’s secular Ashkenazi bourgeoisie, whose historic political hegemony in crucial majoritarian policy-making arenas (such as the Knesset) had become increasingly threatened. The political representatives of this group found the delegation of policy-making authority to the Court as efficient way to overcome the growing popular backlash against its ideological hegemony and perhaps more important, an effective short-term means of avoiding the potentially negative political consequences of its steadily declining control over the majoritarian decision-making arena.” HIRSCHL 2004, 51.

<sup>14</sup> „According to recent interpretative studies, the imagined »enlightenment public« – a frequently used criterion by which the reasonableness of specific acts are assessed by the SCI – closely conforms to the characteristics of the secular Ashkenazi bourgeoisie and their ideological preferences.” HIRSCHL 2004, 66.

<sup>15</sup> „Reacting to the series of antireligious rulings by the Supreme Court over the past decade in late 2001 a number of Knesset members representing radical right, ultra-Orthodox, an Mizrahi constituencies put forward a motion to establish a new constitutional court, which would remove constitutional matters from the jurisdiction of the current Supreme Court and whose composition would proportionally reflect the demographics of Israeli society. Rather than being comprised strictly of professional judges, the proposed court would have included academics, Jewish and Muslim religious court judges, and representatives of immigrants from the former Soviet Union. The motion failed to garner a parliamentary majority and was ultimately rejected by a margin of 59 to 37 Knesset members.” HIRSCHL 2004, 72.

a demográfiai arányok radikálisan továbbcsúsznak a vallásos és szefárd zsidóság felé Izraelben is – a családonként alig kétgyerekes szekuláris családmoddal szemben a nyolc-tíz gyereket vállaló vallásos zsidó családok százai állnak már szemben ma is –, és egy-egy bírói törvényt megsemmisítés már az elmúlt években is polgárháborús állapotokat jelentő milliós tüntetéseket váltott ki. A demokrácián nyugvó politikai rendszerben a tartósan tömegekkel élesen szemben álló alkotmánybírói hatalom *jurisztokráciája* hosszabb távon nem kerülheti el a robbanást.

Az 1982-es kanadai alkotmányos reformok mögött hasonló hatalmi szerkezeti eltolódások álltak, és Kanada korábbi, szilárdan az angol típusú, korlátlan parlamenti szuverenitáson nyugvó közjogi rendszerét lecserélték az USA-ban honos, bírói főhatalmi ellenőrzés alá rendelt modellre. Itt a politikai erőter eltolódását az egyes kanadai tartományok feletti szövetségi szinten az angol kultúrájú politikai elit dominanciájának megroppanása jelentette, és egyrészt a fokozódó soknemzetiségű bevándorlás csökkentette ennek az elitnek a számszerű bázisát, másrészt a Québec tartományban felerősödő francia szeparatista törekvések sikerei egész Kanada politikai térképének megváltozását vetítették előre. Ebben a helyzetben erősödött fel a már évtizedek óta hiába sürgetett alkotmányos reform és az alkotmánybíráskodás megteremtésének támogatása a parlament domináns pártjai között, és tolták át a főhatalom tekintélyes részét a kanadai Legfelsőbb Bíróság felé. A törvényhozási többség ellenőrzése azóta itt még az Amerikai Egyesült Államok főbírói kontrolljának erejét is meghaladja, és itt még az absztrakt törvénykontrollt is lehetővé tették a főbírák számára, ami addig csak a fokozott erejű európai alkotmánybírókénál vált bevetté. A hivatalos narratívává vált eseményábrázolás ezt úgy mutatta aztán be, hogy az emberjogilag mélyen elkötelezett kanadai államvezetők, élen a liberális jogvédő attitűdökkel rendelkező Trudeau miniszterelnökkel, nemes lelkülete végül győzedelmeskedett, és ez felülkerekedett a parlamenti többség önző hatalmi ösztönein.<sup>16</sup> Az elfogulatlan tudományos elemzés azonban megmutatja, hogy sima politikai számítás volt e mögött, és a parlamenti arénában megroggyant politikai erők

<sup>16</sup> „Like most scholarship on the expansion of judicial power in Israel, mainstream studies of the expansion of judicial power in Canada in the 1980s tend to stress the deep commitment of political leaders (primarily Prime Minister Trudeau) to the protection of fundamental civil liberties through judicial review, as well as functional necessity (in this case, political ungovernability) as the major catalysts for the adaptation of the Charter.” HIRSCHL 2004, 76.

stratégiája állt a hatalom egy részéről való, látszólag önkéntes lemondás mögött: „Nevertheless, there is broad consensus among critical scholars of Canadian constitutional politics that the enactment of the Charter was, at least in part, self-interested maneuver initiated by elites who found majoritarian politics not to their advantage at that particular time. According to these studies, the enactment of the Charter did not stem from the humanitarian or democratic impulses of its sponsors. Rather, it stemmed primarily from the desire to preserve the institutional and political status quo and to fight the growing threats to the anglophone establishment and its dominant Protestant, business-oriented culture presented by the Quebec separatist movement and other emerging demands for the provincial, linguistic and cultural autonomy (which stem in turn from dramatic changes in Canada’s sociodemographic composition over the past five decades).”<sup>17</sup> A parlamenti arénában veszélybe került dominanciáját így a hozzá közel eső értékeket valló főbírói elit révén remélte megőrizni az addigi kanadai politikai elit, és az elmúlt évtizedek főbb döntéseit elemezve ez helytállónak bizonyult. Ennek azonban itt is az lett az ára, hogy a demokratikus fórumok és a társadalom millióinak politikai akaratképzése elvékonyodott, és e helyett a társadalom egy kis részének értékeit valló elit hozza meg e döntéseket. A demokráciáját visszametsző Kanada azonban így a tartományainak növekvő szeparatista törekvései ellenére egyben tudott maradni az eddigiekben. A szövetségi szintű kanadai Legfelsőbb Bíróság döntései egyértelműen a központi hatalmat segítik, és a tartományi parlamenti törvények megsemmisítésében számítani lehet rá. Hirschl kimutatásai szerint 1997–2002 között a közjogi harcokban a szövetségi kormány 17 esetben győzedelmesedett fontos kérdésekben a tartományi kormányokkal szemben a legfőbb bírák alkotmánybírói döntései révén, míg az utóbbiak csak 3 esetben, és ugyanígy ebben az időszakban 12 lényeges ügyben hozott tartományi törvényeket megsemmisítő döntést a legfőbb bírói fórum.<sup>18</sup>

De ugyanígy állt a helyzet az 1990-es új-zélandi alkotmányos változások mögött, és az angol származású elit addigi rezzenetlen parlamenti dominanciája a maori őslakosság magasabb szülési aránya, illetve a más ázsiai, illetve óceániai gyökerű bevándorlók tömegei révén csökkenni látszott, és az addigi merev szembenállást az amerikai típusú főbírói

<sup>17</sup> HIRSCHL 2004, 77.

<sup>18</sup> HIRSCHL 2004, 81.

kontroll megteremtése felé ez a fejlemény leépítette. Míg fiatal egyetemi jogászként amerikai tanulmányútjáról hazatérő, későbbi miniszterelnök, Geoffrey Palmer még óva intett 1968-ban az amerikai típusú alkotmányos kontrolltól a pragmatikus angol parlamenti szupremácia védelme érdekében, addig az 1980-as évektől a változó parlamenti erőviszonyok fényében ő vált a törvényhozást főbírói ellenőrzés alá helyező reformok élharcosává, és vezette sikerre a törvényhozásban az ezt megvalósító alkotmányi változásokat.<sup>19</sup> Az angol elitnek a bírói elitben lévő rezzenetlen dominanciája a szétziláltabb politikai erőviszonyok ellenére is garantálja azóta a hatalmi viszonyok változatlanlanságát Új-Zélandon. Külön ki nem térve a dél-afrikai hatalmi átmenet részleteire a '90-es évek közepéig, ott is ugyanezt lehetett megállapítani, és az európai fehér kisebbség politikai elitje a hatalom parlamenti erőviszonyokra bízása mellett egy óriási hatáskörű alkotmánybírósgát hozott létre, amelyben – és ugyanígy a tágabb felsőbírói elitben is – még mindig enyhe többséggel jelen tudott maradni.<sup>20</sup> A hivatalos narratíva ellenére így az elfogulatlan elemzés a bírói főhatalom ellenőrzése alá helyezett demokráciát ebben az országban sem mint a demokrácia magasabb fokát tudja felmutatni, hanem mint annak korlátozott formáját. Az őszinte értékítélet mellett persze azt is jelezni kell, hogy a legutóbbi esetben e korlátozás nélkül maga az együttélés a fehér elit és az óriási többséget adó fekete tömegek között lehetetlenné vált volna feltehetően. Ez a tény azonban nem teszi kötelezővé, hogy „kegyes hazugságként” elfogadjuk a ténylegesen korlátozott demokráciát mint a demokrácia nemesebb formáját.

<sup>19</sup> „In 1968, Geoffrey Palmer, then a young academic, had in his own words »recently returned from studying the mysteries of the United States Constitution«. He warned against a Bill of Rights on the grounds that it was not needed, would catapult the judiciary into political controversy, and would be »contrary to the pragmatist traditions of our politics.«” Idézi HIRSCHL 2004, 87. „But two decades later, when the white bourgeoisie’s control over New Zealand’s major policy-making arenas was challenged, that same speaker – now Sir Geoffrey Palmer – in his capacity as Minister of Justice in the term Lange Labour government (1984–89) and later Prime Minister (1989–1990) initiated and championed the empowerment of the New Zealand’s judiciary through the enactment of the 1990 New Zealand Bill of Rights Act.” HIRSCHL 2004, 87.

<sup>20</sup> A Dél-Afrikai Köztársaságban a High Court 194 bírója közül 129 volt fehér és a 11 alkotmánybíró közül 6, miközben a társadalomban elenyésző volt ekkor is az arányuk. (Lásd: HIRSCHL 2004, 239. 86. lábjegyzet.)

## Alkotmánybírói főhatalom alá helyezett demokráciák a diktatúrák után

A demokráciától a jurisztokrácia felé ellépést az Egyesült Államok már a legyőzött Németország és Olaszország második világháború utáni újjászervezésénél is megtette, és különösen a tömegeit illetően veszélyesebbnek vélt németek esetében úgy teremtette meg a tömeges választásokra alapozott demokratikus berendezkedést, hogy példátlanul széles alkotmánybírótságot hozott létre a parlamenti kormánytöbbség ellenőrzésére. Az amerikai alkotmánybíráskodás ekkor, az 1940-es évek végén otthon még csak vékony keretet jelentett a demokratikusan választott hatalmi ágak felett, és csak alkalmanként szólt bele a tartalmi alapdöntések formálásába. Ugyanígy a Hans Kelsen által megfogalmazott és Ausztriában már korábban kipróbált, rendes bíróságoktól különálló alkotmánybírótság eszméje is csak vékony procedurális keretet jelentett a szabadon működő demokratikus intézmények felett. Ehhez képest az amerikai megszálló csapatok jogászai által megkonstruált új német alkotmány a legszélesebb törvénymegsemmisítési jogot adva az alkotmánybíráknak igen tág és még tovább tágítható döntési formulákat tett be az alkotmányszövegbe a törvénymegsemmisítések alapjává, ami tendenciájában a teljes demokratikus döntési kompetenciát áttolhatta az alkotmánybírákra. (Lásd példaként: „a személyiség mindenoldalú kiterjesztéséhez való jog”). E mellett biztonságképpen még a Hitler idején nem emigrált és otthon maradt – így náci gyanús – jogászokkal szemben az USA-ba emigrált, megbízható jogászokkal töltötte fel a formálisan is nagyhatalmú alkotmánybírótságot – lásd például Gerhard Leibholzot –, akik a biztos háttértámogatás tudatában az 1950-es évek során még további tágításokat hajtottak végre az alkotmánybírótság döntési kompetenciájában. A nagytekintélyű jogfilozófus, Rudolf Smend rezignált megállapítása 1962-ben így egyáltalán nem volt túlzott, amikor azt mondta, hogy a német alkotmány pusztán az, amit az alkotmánybírák annak mondanak. Az átfogó-üres formulák révén a német alkotmánybírák nagyrészt új alkotmányt teremtettek, és ezzel még inkább beszűkítették a parlamenti demokrácia döntési kompetenciáját. Ezzel a változtatással lényegében minden társadalmi-politikai alapdöntés csak az alkotmánybírótság jóváhagyása mellett születhet meg azóta is.

A németeknél bevált korlátozott demokrácia – ami persze a hivatalos narratívákban mint az igazi és megnemesített „jogállami demokrácia” szerepel – aztán mintaként szolgált később a globális szinten domináns

KORREKTÚRAPÉLDÁNY

© Dialóg Campus Kiadó

világhatalom, az eseményeket befolyásolni képes Egyesült Államok számára. Az 1970-es évek végén a diktatúrák megbuktatása után ezt támogatta Spanyolországban és Portugáliában, és különösen a spanyolok esetében sikerült a német alkotmánybírói modellt bevinni a demokratikus akaratképzés ellenőrzésére. Azóta a spanyoloknál még a németeket is meghaladó mértékben aktivista alkotmánybírói stílus létezik. Ennek egyik példája, hogy a spanyol alkotmánybírák még az alkotmány szó szerinti rendelkezésével szemben is hajlandók döntéseket hozni, amit azért a német alkotmánybírák nem tettek meg.<sup>21</sup> A spanyoloknál tovább radikalizált aktivista alkotmánybíráskodás modellje aztán az USA számára jó eszközt jelentett a spanyolajkú latin-amerikai országok alkotmányi berendezkedéseinek felépítésére. A nagy összegű segélyek felajánlása és ezek feltételekhez kötése, illetve az óriási szellemi befolyásolási intézményrendszer kiépítése alapítványok és politikai agytrösztök formájában az USA által Latin-Amerika nagy részét a jurisztokrácia elsőszámú bázisává tette. Óriási jogkörű alkotmánybíróóságok, ezek mellett – és ezek döntési stílusát átvevő – széles jogkörű főbíróóságok állnak a törvényhozás felett, és a társadalmi-politikai alapdöntések meghatározása jórészt csak ezek bevonása mellett lehetséges.

Ebbe a folyamatba illeszthetők be a Hirschl által elemzett 1980–90-es években lezajlott fordulatok, amelyek persze annyiban különböztek a globális szintű jurisztokrácia terjesztésétől, hogy itt a speciális hatalmi helyzetben lévő és a parlamenti arénában az elenyésző dominanciájukat megőrizni kívánó, országon belüli politikai erők választották a hatalmi átmentésükre ezt az utat. De a külső hatalmi meghatározás a jurisztokrácia terjesztésére tovább folytatódott a szovjet birodalom felbomlása idején is, és ekkor már a német–spanyol tapasztalatok dél-amerikai kipróbálásai is rendelkezésre álltak. A hatalmi átmenetet és a rendszerváltozást közvetlenül ellenőrző amerikaiak nem a szolid-korlátozott jogkörű osztrák alkotmánybíráskodást ajánlották az ekkor függetlenedő, közép-európai, volt

<sup>21</sup> Például a spanyol alkotmány kimondja, hogy a házasság a nők és a férfiak közötti együttélés formája, és a spanyol alkotmánybírák nem vitatva, hogy az 1978-es alkotmányozók előtt ténylegesen is a nő és férfi közötti házasság állt, de azzal érvelve, hogy a közvéleménykutatások szerint már sokan támogatják az azonos neműek közötti házasságot is, és a modern világ amúgy is már ebbe az irányba halad, alkotmányosnak ismerték el az ezt bevezető törvényi rendelkezést. Lásd részletesen ennek elemzését: POKOL Béla (2015b): Alkotmánybírói döntési stílusok Európában. *Jogelméleti Szemle*, 16. évf. 3. sz. 107–129.

csatlós államok és a szétesett Szovjetunió utódállamai számára, hanem a parlamenti demokrácia felett a legszélesebb ellenőrzést gyakorló német–spanyol modellt. Ha valahol mégis korlátozott jogkörű alkotmánybíróság jött először létre – mint a lengyeleknél –, akkor néhány év után áttértek itt is az alig korlátozható alkotmánybíráskodás modelljére, amely globális narratívaként mint az „igazi demokrácia” kapott széles körű propagandát. Ezek az alkotmánybíróságok már csak nyomokban emlékeztetnek a valamikor Hans Kelsen által kigondolt, vékony keretet jelentő, demokratikus garanciákra, és inkább a főhatalom részeseit jelentik. Ez az alkotmánybírósági főhatalom pedig abban leli racionalitását a globális szinten domináns amerikai hatalmi elitek részére, hogy az egyes országok alkotmányait igyekeznek fokozatosan beilleszteni – alapítványaik, szellemi agytrösztjeik és az ezek által támogatott helyi jogászai elitek ebbe becsatolt részei által – egy egységes globális alkotmányértelmezési rendszerbe. Ennek révén a formailag önálló államok parlamenti törvényhozásai felett egy sűrűn összefonódó globális alkotmányoligarchia szerveződött meg fokozatosan az 1980-as évek végétől. A Hirschl által elemzett speciális helyzetben létrejövő, „jurisztokrácia a demokrácia helyett” fejlemény átfogóbban is szemlélhető, és ekkor a jurisztokrácia további aletei is fel tárulnak.

## **A globális jurisztokrácia és alkotmányoligarchia kialakulása**

A globális jurisztokráciához és ennek részeként a globális alkotmányoligarchiához közelebb lépve Európában ennek részeként működik az Európai Emberjogi Bíróság (EJEB). Ez a szerv eredetileg csak a jogrendszer egészének garanciális alappontjait jelentő szabadságjogokat és alapjogokat védő nemzetközi egyezmény bírósága lett volna, de értelmezésével az egyes garanciális alapjogokat kiterjesztette, és lényegében teljes jogterületeket az ellenőrzése alá vont ezekre hivatkozva. Például a büntetőbíráskodás néhány garanciális alapjogára tekintettel a teljes büntetőjogot és büntetőeljárás jogot ellenőrzi mára ez a szerv, de ugyanígy a tulajdon szabadságára hivatkozva a teljes vagyonjogot és a magánjog nagy részét ellenőrzése alá vonta – és még lehetne sorolni ehhez a példákat. Ennek további része, hogy az emberjogi egyezmény által létrehozott Európai Tanács és ennek parlamenti közgyűlése „Velencei Bizottság”



néven egy tanácsadó szervet hozott létre az 1990-es évek elején, amely elvileg ugyan csak ajánlásokat adhat neki és az emberjogi egyezményt aláíró államoknak, de ténylegesen egyre inkább mint egy globális alkotmányellenőrző szerv tevékenykedik – az államok teljes közjogi rendszerét kontrollálva –, és ezzel a legmélyebben sérti a szuverén államok alkotmányozási kompetenciáját.

Mindezt a globális jurisztokráciát és alkotmányoligarchiát a társadalomtudományok világának átpolitizálása teljesíti ki, és a globális hatalmi erők és csoportok alapítványai és agytrösztjei pénzbeli támogatása révén nemzetközi workshopokat, konferenciasorozatokat szerveznek meg, bevonna az országokon belüli akadémiai jogász elit egyes részeit. Ennek egyik jellemző példája volt, hogy miután a nemzetállami önállóságot féltő politikai erők nyomására végül leállt az európai alkotmányozás és egy szövetségi összeurópai állam létrehozása 2005-től, a politikailag vereséget szenvedett globális politikai erők az akadémiai jogász eliten belül indítottak el az egyes európai országokban olyan átértelmező folyamatokat, amelyek az összehasonlító alkotmányjog egyes állításait tendenciózan összegyűjtve mint kötelező „európai alkotmányjogot” igyekeztek ezt prezentálni.<sup>22</sup> Egy-egy ilyenfajta konferencia után pedig a baráti médiájuk által felnagyítva óriási propagálással milliók felé terjesztik ezeket a állításokat. Ennek fontos következménye, hogy ezek a törekvések az egyes államok tényleg hatályos alkotmányait és a csak akadémiai megállapításokat jelentő *de lege ferenda* állítások kategoriális disztingúcióját összekeverik, és a határt elmosva köztük egy *többszintű alkotmányosságot* kezdenek el propagálni. E szerint az államokon belüli tényleges alkotmányok az alkotmányosságnak csak egy alsóbb szintjét jelentik, míg ezzel szemben az általuk összeállított „európai alkotmányosság” mint az ennek ellenőrzésére hivatott magasabb alkotmányossági réteg kezd megjelenni. Alexander Somek kritikusan úgy írja le ezt a törekvést, hogy mivel az európai alkotmányozás és az Európai Egyesült Államok létrehozásának terve az ezredforduló utáni években politikailag teljes mértékben megbukott – és az euroszkeptizmus növekedése mellett semmi esély ennek visszafordítására –, a valamikori politikai törekvés helyére az ezt támogató tudósok/jogpolitikusok léptek, akik a társadalmi és a jogi realitás fogalmainak átértelmezésével kívánják létrehozni az általuk kívánt állapotot. Ha az új

<sup>22</sup> Lásd ehhez majd részletesen a VI. fejezet elemzéseit az *EU-scholarship* tartalmának és elméleteinek célzatos alakítására.

világrend nem hozható létre már politikai eszközökkel, akkor képzeld el, hogy a kívánt változás már meg is történt, és csinálj úgy, mintha a változás már realitássá vált volna: „Since nobody appear to believe any longer in a change of the world order by political means, scholarship is increasingly taking comfort from the academic equivalent of practical change, namely the re-description of social realities, If the world cannot be changed, you imagine it changed and pretend the work of your imagination to amount to the real. [...] The most ludicrous form of the re-description is the application of constitutional vocabulary to international law.”<sup>23</sup>

## A nemzetközi emberjogvédelem metamorfózisa

Az elmúlt évtizedek lényeges változást hoztak a nemzetközi jog szerveződésében annyiban is, hogy az államok közötti konfliktusokban a korábbi közvetítő jellegű szervek helyére egyre inkább igazi bírósági jellegű szervek jöttek létre. Ruti Teitel és Robert Howse közös tanulmányukban a nemzetközi rend „tribunalizációjának” nevezik ezt a változást, amelyben fokozatosan egy önálló nemzetközi bírói stáb kerül a szuverén államok fölé, és amelyek döntései már nem egyszerűen csak vitarendezési jellegűek, hanem egy állandó normarendszer precedensekkel továbbépítésébe illeszkednek.<sup>24</sup> Ez a nemzetközi bírói korporáció pedig kiegészítő intézményeivel és szellemi fórumaival, illetve a nemzetközi politika más hálózataival együtt évtizedek alatt önálló rendszerré tudott formálódni, amely egyre tartósabban tud akaratképző szereplőként az államok feletti

<sup>23</sup> SOMEK, Alexander (2010): Administration without Sovereignty. In DOBNER, Petra – LOUGHLIN, Martin eds.: *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford, Oxford University Press. 286.

<sup>24</sup> Lásd: TEITEL, Ruti – HOWSE, Robert Lloyd (2009): Cross-Judging: Tribunalization in a Fragmented but Interconnected Global Order. *N. Y. U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 41. 292–294.; előttük már Benedict Kingsbury elemezte ezt a fejleményt: KINGSBURY, Benedict (1999): Foreword: Is the Proliferation of International Courts and Tribunals a Systemic Problems? *N. Y. U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31.

szinten megjelenni.<sup>25</sup> A nemzetközi bíróságoknak a szerződő államok fölé növést jelentő átalakulásában különösen nagy ugrást jelentett az EJEB változása az 1990-es években, amikor az államokon túl a természetes személyek és más magánszervezetek is megkapták a jogot arra, hogy saját államuk jogsértésére hivatkozva az EJEB előtt pereljék be államukat.<sup>26</sup> Ez különösen azért volt fontos fejlemény az államok feletti akaratképzési instancia térnyerésében, mert az emberi jogi egyezmény absztrakt jogainak szövegezése nagymértékben nyitott jellegű, és így a szerződő felek által aláírt egyezmény nyitva hagyja a lehetőséget a konkrét ügyben döntő bírák kitágító értelmezésére.

Az emberjogi bíróság joggyakorlatát elemző Julian Arato két módszert emelt ki arra, hogy az egyezményben eredetileg amúgy is nyitottnak megfogalmazott jogokat miként szakították el a bírák még inkább az egyezménytől. Ezzel pedig oly módon kitágították ezeket, hogy azok értelmezése az egyes esetekben a legtávolabbi eshet attól, amire az aláíró államok a kötelezettségvállalással eredetileg törekedtek. Mindkét értelmezési módszer azon nyugszik, hogy az EJEB az egyezmény egyes jogainak értelmezésénél a nemzetközi szerződésekről szóló bécsi egyezmény felhatalmazását vette alapul, amely a nemzetközi szerződések értelmezésére általános jelleggel rögzít előírásokat a 31–32. cikkeiben. Ezáltal azonban az emberjogi egyezményben rögzített jogok kikerülnek a szerződő felek ellenőrzése alól, és a strasbourgi bíróság lényegében szabad kezdet kap a jogok tényleges tartalmának meghatározásában. A már elemzett tágításokhoz jön ráadásul az az általános expanzív gyakorlat, amelyet több európai alkotmánybíróság is művel az egyes alkotmányos alapjogok értelmezésében. Ennek lényege, hogy miután az alkotmányi szabályozás az egyes jogi folyamatok garanciális pontját alkotmányos alapjogként

<sup>25</sup> Ennek elemzésére lásd: TERRIS, Daniel – ROMANO, Cesare P.R. – SWIGART, Leigh – SOTOMAYOR, Sonia (2007): *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*. Waltham, Brandeis; ugyanígy a nemzetközi jogi szférában a személyi hálózatok szerveződésének elemzésére: SLAUGHTER, Anne-Marie (2004): *The New World Order*. Princeton, Princeton University Press.

<sup>26</sup> A természetes személyek saját államukat jogsértéssel vádolásának lehetősége a strasbourgi bíróság előtt az emberi jogi egyezményhez fűzött és 1994 januárjától hatályos 9. jegyzőkönyv alapján jött létre, amely eredetileg az ezt vállaló államokat csak öt évig kötötte, és lejárat előtt ezt felmondhatták, de a 11. jegyzőkönyvet aláíró államok 1998-tól ezt már határozatlan időre vállalták.

rögzítette, az alkotmánybírák úgy fogják aztán fel ezt a garanciális pontot, hogy a teljes folyamatra kiterjesztik az adott alkotmányos alapjogot, és ezzel elvonva a jogi folyamat többi részét is a törvényhozási alakítási szabadság alól alapjogiasítják az egész jogterületet. Például így van ez a büntetőeljárás terén, ahol a védelemhez való jog és más garanciák védelmére hivatkozva a teljes büntetőeljárást bevonták ezekbe a jogokba, és ezzel az alkotmánybíróvási ellenőrzés alá; vagy ugyanígy a népszavazáson való részvétel jogát oly módon kitágítják, hogy a teljes népszavazási folyamat bekerült ebbe az alkotmányos alapjogba. A strasbourgi bíróság rendszerint még a legaktivistább alkotmánybíróvási bírósághoz képest is jobban kiszélesíti az egyezmény jogait, és ezzel a szerződő államok egész jogterületeit vonja be ellenőrzés alá. Melissa A. Waters „lopakodó monizmusnak” nevezi ezt a hatást, és ezzel az alapvetően dualista alapon álló jogrendszerek – amelyekben a nemzetközi jogi normák külön beiktatással kerülnek be a belső jogrendszerbe – közvetlenül alárendelődnek a nemzetközi normáknak.<sup>27</sup> A Julian Arato által elemzett két kitágítással együtt a strasbourgi bíróság tehát igazi szuverénként kezd viselkedni a szerződő államokkal szemben, és ez teszi érthetővé, hogy több európai államban erősödnek a hangok már magának az emberjogi egyezménynek való alávetés felbontására, így Nagy-Britannia esetében ezt már Cameron miniszterelnök is felvetette a közelmúltban.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Lásd: WATERS, Melissa A. (2007): Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretive Incorporation of Human Rights Treaties. *Columbia Law Review*, Vol. 107, No. 3. 628.

<sup>28</sup> Ennek egyik fejleményeként néhány éve a Cameron-kormány minisztere, Chris Grayling egy törvényjavaslat elkészítését jelentette be, amelyben az egyik opciót az jelenti, hogy miközben Nagy-Britannia az Európai Tanács tagságát fenntartaná, megfontolja az emberjogi egyezményből való kilépését: „He said legal advice suggests that UK could remain part of the Council of Europe while withdrawing from the jurisdiction of its court. However, he said the Strasbourg court should first rethink its purpose when such a country as Britain reconsiders membership. [...] Grayling said every word of European convention on human rights is sensible but the way that it is interpreted is problematic.” MASON, Rowena (2013): Grayling Says European Court of Human Rights Has Lost Legitimacy. *The Guardian*, 2013. 12. 30.

## A nemzetközi jog alkotmányjogiasítása

A második világháború után az Amerikából Európába áttelepített alkotmánybíráskodás egy lényeges szempontból más funkciót is kapott a nemzetközi jog vonatkozásában, mint az eredeti helyén volt. Az 1949. évi német alkotmány a megszálló amerikai csapatok jogászainak szoros ellenőrzése mellett jött létre, és ahogy Németország felosztása és tartós megszállása – illetve az amerikai ellenőrzés mellett elindított európai integráció révén egy nagyobb európai egységbe fogása – is célozta, a német alaptörvény egyes előírásai is súlyt helyeztek arra, hogy ne idéződjön fel a nemzeti szocialisták 1932-es, milliók általi megválasztásának veszélye és ezzel a kialakult nemzetközi hatalmi egyensúly felborulása.<sup>29</sup> A nemzetközi hatalmi viszonyoknak való közvetlen alávetést célozta így az is, hogy bekerült az 1949-es német alaptörvénybe a német jog nemzetközi jognak való közvetlen alávetettsége. Az elmúlt hatvan évben ugyan a német alkotmánybírák ezt a hatáskörüket csak visszafogott mértékben gyakorolták,<sup>30</sup> de mindenesetre ez a példa megteremtette a legtöbb, később létrejött európai alkotmánybíróság számára az amerikaitól eltérő új funkciót is: nem egyszerűen alkotmánybíróság a törvények hazai alkotmányhoz mérésével, hanem egyben *nemzetközi jogi bíróság is* a hazai törvényeknek a nemzetközi joghoz mérésével. Ezzel a megkettőzéssel és összefonással az európai országok hazai alkotmányai és a nemzetközi jog elvileg egy közös normanyagban egyesüléshez közeledhetnek, noha mindig az adott alkotmánybíráskodás mellett a „nemzetközi bírósági” szerepet, vagy milyen fokban hagyják az utóbbit a nemzetközi fórumokra, és csak a hazai alkotmányhoz méri a törvényeket ellenőrzés közben.

Ezt az összefonódási lehetőséget azonban több fejlemény is érinti azutóbbiévekben, ésezek új aspektusok adhatnak az alkotmánybíráskodásnak,

<sup>29</sup> A német alaptörvény (Grundgesetz) 1949-es létrejöttének leírásához lásd: NICLAUSS, Karlheinz (1999): *Der Weg zum Grundgesetz*. Stuttgart, UTB Verlag.

<sup>30</sup> „Some post-World War II national constitutions incorporate international law – or some parts of international law – as superior to statutes. So for example, in Germany, The Basic Law provides that »the general rules of public international law [...] take precedence over statutes and directly create rights and duties for individuals«, although in practice this provision is given somewhat restrictive meaning”. JACKSON, Vicki C. (2007): *Transnational Challenges to Constitutional Law: Convergence, Resistance, Engagement*. *Federal Law Review*, Vol. 35, No. 2. 164.

vagy adnak is, ahol ezek erősebben realizálódtak az adott ország alkotmánybíráskodásában. Egyik ilyen fejlemény – erős globális hatalmi támogatás mellett – a *nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának* elmélete, amelyet több jogtudósi és jogpolitikus-csoport is támogat, és amely az eredetileg a nemzetállamok közötti szerződéssel létrehozott jogot jelentő nemzetközi jogot mint egy új „globális alkotmányjogot” fogja fel, illetve igyekszik ezt így felhasználni a nemzetállami jogokkal és alárendelődő alkotmányaikkal szemben. Ez a strukturális háttér adhat magyarázatot azokra a szellemi fejleményekre, amelyek az 1990-es évek közepétől a nemzetközi jog és az alkotmányjog határterületein tevékenykedő jogászok között a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának elméletét hozták létre. *Christine Schwöbel*, e szellemi fejlemény kutatója is úgy jellemzi ezt az irányzatot, hogy hangoztatói csak felelősségben jogtudósi attitűddel vallják ezt – létező jelenségek semleges diagnózisaként –, és sokan ezek között inkább normatív vízióval sürgetik egy globális alkotmány létrejöttét a világtársadalom felett.<sup>31</sup> *Tudósi és egyben politikai-jogpolitikai mozgalom* így ez, és ezt a kettős jelleget szem előtt tartva lehet igazán megérteni az itteni állításokat, ezek motivációit.

<sup>31</sup> „When discussing global constitutionalism, international lawyers commonly assume one of two orientations: either a normative orientation (this is the type of constitutionalism we should have) or a descriptive orientation (this is the type of constitutionalism we already have). The former mostly concerns visions for a »global constitution« while the latter often concerns ideas of the process that will at some point culminate in »a global constitution«; this process is commonly referred to as „constitutionalization.” SCHWÖBEL, Christine (2012): *The Appeal of the Project of Global Constitutionalism to Public International Lawyers*. *German Law Review*, Vol. 13. No. 1. 1. Lábjegyzetben még van tér arra, hogy e gondolat szélesebb bázisának prezentálására Rainer Wahltól is idézzük a kettős szerep kiemelését: „In their double role scientific observers and legal policy shapers, numerous scholars of Europe used powerful rhetoric to defend the concept of the constitution and saw major progress in transposing concepts and terms from their narrow nation-state application to the European level. In their often powerful will to help shape of politics, which always also endangers scholarship, they used the concept of the constitution to help bring citizens over hurdles to a deepened union.” WAHL, Rainer (2010): *In Defence of 'Constitution'*. In DOBNER, Petra – LOUGHLIN, Martin eds.: *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford, Oxford University Press. 240.

## Egy globális alkotmányoligarchia formálódásának a veszélye

A második világháború utáni évektől a nyugati hatalmak által levezényelt átalakulás egyik központi kérdése rendszerint az alkotmány elkészítése volt, és ebben meghatározó szerepe volt a megszálló vagy megszállás nélkül az átalakulást ellenőrző nyugati nagyhatalmaknak. Az Egyesült Államok által ellenőrzött átmenetknél ez addig elmehetett, hogy például Japán részére az amerikai megszálló csapatok jogászai maguk írták meg teljesen az alkotmányt, és ezt csak lefordították utólag japán nyelvre,<sup>32</sup> de az 1949-es német alaptörvény készítésének fő vonalait is a megszálló amerikaiak jogászai ellenőrizték. A szovjet birodalom 1989 utáni felbomlásakor a függetlenné vált, volt csatlós államokban – mint Magyarországon is – az alkotmányozás nyugati hatalmak általi meghatározása már nem volt ilyen közvetlen, de a külföldi, főként amerikai tanácsadók befolyása döntő volt az alkotmány súlypontjait illetően azon az úton is, hogy a hazai résztvevők egy csoportja folyamatos összeköttetésben állt az amerikai tanácsadókkal. (Illetve közvetetten pedig úgy, hogy a '90-es átalakulásnál nagyrészt alapul vett német alaptörvényi megoldások eleve a korábbi amerikai megfontolásokat tartalmazták.) A Kelet-Közép-Európában így kiképzett

<sup>32</sup> Noah Feldman írja, hogy a japán alkotmány külső, rákényszerített jellege a hatálybalépés után tíz év múlva a japán közvélemény tudomására jutott, és ekkor egy bizottságot hoztak létre az alkotmány rendelkezéseinek átvizsgálására és esetleges revíziójára, de végül mindent megtartottak benne, ami ma már nem lenne elképzelhető – teszi hozzá – az alkotmányok belső legitimitásának igénye miatt: „Less than a decade after the adoption of the Japanese Constitution, the document’s imposed foreign origins became public knowledge in Japan. A commission was formed to consider redrafting – and despite the recommendations for changes, the existing constitution was preserved in its entirety. A half century later, one cannot imagine this sort of acquiescence being reproduced in most places in the world. Today a new constitution must be understood as locally produced to acquire legitimacy.” FELDMAN, Noah (2005): Imposed Constitutionalism. *Connecticut Law Review*, Vol 37. 859.

„tranzitológus szakértők” aztán később az Egyesült Államok által vezényelt más változásokban globális szinten is rendelkezésre álltak.<sup>33</sup>

E kezdetek után az átmenet lezajlása sem szakította meg a belső alkotmányozás és közjogi fejlődés globális kontrollját, és ezt az európai államok vonatkozásában még az is árnyalta, hogy az európai integráció küzdelmeiben az ezredforduló idején egy egységes uniós alkotmány készítése is felmerült, amelynek küzdelmeiben a korábbinál tisztábban megfogalmazódott az egyik politikai irányzat csoportjaiban az Európai Egyesült Államok létrehozásának szándéka. Ez végül elbukott, de ennek folyamán markáns körvonalat öltött egy európai jogászcsoportosulás, amely a félbehagyott európai alkotmányozásnak a kerülő úton történő megvalósítási módozatait kutatja azóta is. A formailag szuverén európai államok felett úgy lehetne egy vázlatos képet adni a globális alkotmány-oligarchia formálódásáról, hogy alapszinten az egyes országok egyetemi-akadémiai szférájában tevékenykedő jogászcsoportosulásokat emeljük ki, amelyek egyes – főként alkotmányjogász és nemzetközi jogász körökből egyesülő – részei egy folyamatos diskurzusban állnak össze a nemzetközi jog alkotmányjogiasítását, illetve az alkotmányjog nemzetközi-jogiasítását kutatva-ösztkélve. Ez az utóbbi években formálódó jogpolitikai/tudományos közösség a különböző nemzetközi alapítványok által finanszírozott közvetítő hálózatok révén külföldi ösztöndíjak, konferenciasorozatok rendszerét építette ki, ahol az egyes országokon belüli csoportosulások sűrű hálózattal összefonódhatnak, közös tematikát, vezéreszméket, érvelési mintákat és szlogeneket kialakítva. Az elvileg akadémiai-egyetemi berkekben szerveződő diskurzusok ebben a szférában is kifejtik hatásukat a jövő jogászainak globális-kozmopolita eszmék felé nevelésében, de igazi hatásuk abban áll, hogy a szélesebb szellemi szektorok és a tömegmédiá globális szerveződés felé nyitott részei óriási

<sup>33</sup> „Indeed, the Bush administration sent a coterie of two dozen veterans of Eastern Europe democracy movements to Iraq in April of 2003 with the aim – quickly thwarted – of getting their insights on how the process should work.” FELDMAN 2005, 865. A globális térben mozgó, nemzetközi alkotmánytanácsadók tevékenységének leírására lásd még: AUCOIN, Louis (2004): The Role of International Experts in Constitution-Making: Myth and Reality. *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 5, No. 1. 89–95., illetve RIEGNER, Michael (2010): The Two Faces of the Internationalized Pouvoir Constituant: Independence and Constitution-Making under External Influence in Kosovo. *Goettingen Journal of International Law*, No. 32, Vol. 3. 1035–1062.



módon felerősítik az itteni véleményeket. A közvélemény felé így mint a tudomány és a „szakma” igaz álláspontját, mint vonzó jövőképet mutatják be a globális/európai közjogi rendszer létrejöttét, illetve anomáliának az ezzel szembeszegülő nemzetállami szuverenitás törekvéseit. Amikor pedig fontosabb közjogi döntések – például alkotmánymódosítások, választásrendszer-módosítások vagy akár a globális hatalomnak nem tetző kormánykoalíció-alakítások stb. – jönnek létre, akkor az ezzel szemben álló hazai jogpolitikus-csoportok rendezvényeit, akcióit egyes nyugati nagyhatalmak (köztük főként az amerikai) nagykövetségei, alapítványai karolják fel, és szükséges esetben ezek külügyminisztériumait riadóztatva lépnek fel az alkotmányozó hatalmukat gyakorló parlamenti többséggel szemben. A nemzetközileg szerveződő jogpolitikus/tudós csoportosulásoknak ez adja az igazi erőt, ám ez viszi ki végleg őket az akadémiai világból, és avatja e csoportokat a globális hatalmi küzdelmek aktorává mint a globális alkotmányoligarchia részeit.<sup>34</sup>

Ezek a jellemzők és jegyek formai oldalról, strukturális összefüggésekből mutatják meg az alkotmányoligarchia szerveződését, ám ha tartamilag nézzük meg törekvéseiket, akkor ebből a szempontból is demokráciától elszakadást és az alkotmányosság más alapokra helyezését láthatjuk e csoport képviselőinek írásaiban. Egyik ilyen vonás, hogy általában is háttérbe szorítják a demokratikus szerveződés fontosságát a globális alkotmány eltervezésekor, de másik erre utaló törekvésük, hogy a demokratikus alkotmányozásnak eddig alapot jelentő *alkotmányozó hatalom eltiüntetése* is megjelenik írásaikban. Mint Christian Volk írja

<sup>34</sup> Az amerikai Jon Kyl, Douglas J. Feith és John Fonte közös cikkükben a Yale jogász-professzora, Harld Koh globális szinten játszott szerepét elemezve így írja le globális szféra magánaktorainak együttműködését: „Koh has been a compelling advocate of what he calls »the transnational legal process«, whereby »transnational private actors« blend domestic and international legal processes to incorporate or internalize so-called global legal norms into domestic law. »Key agents in promoting this process of internalization include transnational norm entrepreneurs, governmental norm sponsors, transnational issue networks, and interpretive communities,« he wrote in a 2006 *Penn State International Law Review* article. »In this story one of these agents triggers an interaction at the international level, works together with other agents of internalization to force an interpretation of the international legal norm in an interpretative forum, and then continues to work with those agents to persuade a resisiting nation-state to internalize that interpretation into domestic law.«” KYL, Jon – FEITH, Douglas J. – FONTE, John (2013): *The War of Law: How New International Law Undermines Democratic Sovereignty*. *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 4. 118.

legújabb tanulmányában, a globális alkotmányosság hívei a demokráciára alapozás helyett az általuk létrehozott kritikai morál igazságossági elveire igyekeznek alapozni az új rendet, félretolva a tömeges részvétel formáit elképzeléseikben, és a globális jogász elit észérveinek megfelelést csúsztatják a demokratikus politikai küzdelmek helyére: „In order to fulfill the promises of global constitutionalism, even thinkers like Juergen Habermas feel compelled to transform questions of global democracy into questions of global justice and the moral-legal quality of the outcome of legal (International Criminal Court) or executive (United Nations Security Council) decision-making on the global level. This gives rise to assumptions that global constitutionalist scholars are not so much concerned with the problem of democratic participation on the global level.

[...] The reasonable deliberation of a legal elite supersedes the democratic-political struggle.”<sup>35</sup>

A globális alkotmányosság megalapozásából az alkotmányozó hatalom eltüntetését David Dyzenhaus fejtette ki egyik tanulmányában. Ezzel egy kínzó problémát kívánt megoldani, mivel a ténylegesen létező, identitást és szolidaritást felmutató nemzeti társadalmak felett egy általános „európai népről” – nem is beszélve a világ egészében egy egységes közöségről – nem lehet beszélni, így a felvilágosodás után elterjedt demokratikus alkotmányosság alapját, *egy alkotmányozó hatalmat* itt nem lehetett

<sup>35</sup> VOLK, Christian (2012): Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises. *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2. 559–560. Ez a demokráciával szembeni tartózkodás persze eleve adott az ennek a csoportosulásnak morálfilozófiai alapot adó analitikai-normatív jogfilozófiai irányzatnál, ahogy ezen irányzat követője/kritikusa, Jeremy Waldron is írta egy magyar nyelvre lefordított anyagában. Ez az anyag arra is jó, hogy az irányzat viszolygását is láthassuk, ahogy felsorolja a törvényhozással szembeni fenntartásokat: „[A] törvényhozásban lefolytatott vita kaotikus és ripacskodó [...] A törvényjavaslatok nem maguk vívják ki autoritásukat a bennük rejlő értelem erejénél fogva, hanem mások ruházzák fel őket autoritással egy olyan eljárás segítségével, amelyben semmi több sem szól mellettük, mint támogatójuk számbeli túlsúlya [...] Az önkényesség vádja [...] az önkényes eljárást állítja szembe egy észérveken alapuló eljárással egy olyan kontextusban, ahol az észszerűsége van szükség, mivel a politikai célkitűzések, az erkölcs és az igazságosság fontos szempontjai forognak kockán.” WALDRON, Jeremy (2004): Törvényhozás, autoritás és szavazás. In BÓDIG Máttyás – GYÓRFI Tamás – SZABÓ Miklós szerk.: *A Hart utáni jogelmélet alapp problémái*. Miskolc, Bíbor. 372–373. Egy másik cikkében az ilyen felfogások jogelméletben betöltött domináns szerepe miatt Waldron idézi a critique doyenjének, Mangabeira Ungernek az állítását, miszerint „a juriszprudencia kis piszkos titkainak egyike az antidemokratikus beállítottságuk” („dirty little secret of contemporary jurisprudence”). WALDRON, Jeremy (2008): Can There Be a Democratic Jurisprudence? *NYU School of Law, Public Law Research Paper*, No. 8–35. 1–2. Waldron ezt az állítást helyesli általánosságban, azonban az analitikai jogelmélet esetében ezt a tartózkodást a demokratikus törvényhozás jogban játszott szerepével szemben azzal védi ki, hogy az analitikai filozófia – így az analitikai jogfilozófia is – csak a mindenhol létezőre korlátozhatja magát, és ez nem teszi lehetővé, hogy csak a jogok némelyike esetében létező demokratikus jogalkotást – mint a politikai demokráciák partikuláris sajátosságát – is kutassa: „Democracy as such has little or nothing to teach us about the concept of law under severe disciplinary limitations of general jurisprudence.” WALDRON 2008, 3. Mindenesetre egy „bágyadt utálatot” azért elismer Waldron is az analitikai jogelmélet demokrácia felé irányuló beállítottságát illetően: „In analytic legal philosophy the discomfort takes a milder form something between languid disdain and disciplined indifference” WALDRON 2008, 2.

megkonstruálni. Az eltüntetés ezen kíván segíteni. Dyzenhaus stratégiája ennél kétirányú, egyrészt a jogi pozitivizmusnak tulajdonítja, hogy egyáltalán felmerül a törvények demokratikus törvényhozással legitimálása, illetve ugyanígy az alkotmány alkotmányozó hatalomra visszavezetése, másrészt az alkotmányozó hatalom eszméje és a tényleges alkotmányozás szűk elitek általi létrehozásának tényeit felmutatva diszkreditálni igyekeznek az eszmét mint irreális elképzelést.<sup>36</sup> Dyzenhaus ezzel a fejtegetésével ugyan a főként Ronald Dworkin által megalapozott morálfilozófiai irányzathoz indul ki, ahol egy-egy törvény legitimitását szintén nem a demokratikus törvényhozás általi létrehozás alapozza meg elsődlegesen, hanem a vizsgált törvény bizonyos jogelveknek való megfelelése, ám azért ott még a legitimitás alapjaiban benne van a törvényhozási folyamat demokratikussága is. Ezen lép túl Dyzenhaus annyiban, hogy nála már teljes szakítás történik az alkotmány legitimitásának egy alkotmányozó hatalomra alapozásával, és e helyett a létrehozott alkotmány jogon belüli jogelveknek megfelelése lép. Másik oldalról igyekeznek igazolni Dyzenhaus az alkotmányozó hatalommal szakítást, és e helyett a tervezett globális alkotmány globális elitekre és ezek észérveire alapozás propagálását, amikor kimutatja, hogy miközben az alkotmányozó hatalom elméletei a nép tudatos döntését képzik el, és az ideális vitákban kialakuló alkotmányozást tartják a szemük előtt, ténylegesen csak szűk elitek vagy akár külső hatalmak által készített alkotmánytervezetek felett történik meg a pusztá szavazás, minden átlátás nélkül.<sup>37</sup> És mivel ez a megalapozás pusztá illúzió – vonja le a következtetést Dyzenhaus – szakítani kell az alkotmányozó hatalom hamis mítoszával és a milliós tömegekre alapozás általi legitimálással, és e helyett az alkotmány tartalmának a politikai morál elveivel, vagy

<sup>36</sup> „The distinction between constituent power and constituted power is a natural one of such theories since they are committed to the view that whatever authority a legal order might have must have its basis outside the legal order, for example, in a political decision of »We, the people.« [...] Normative legal theories are not subject to this ambivalence since they explain law’s authority in general by reference to law’s intrinsic qualities, hence the question of constituent power does not arise them.” DYZENHAUS, David (2012): *Constitutionalism in an Old Key: Legality and Constituent Power. Global Constitutionalism*, Vol. 1, No. 2. 234.

<sup>37</sup> „The theorists of constituent power hypothesize an event – a decision of »We, the people« – when historical inspection will show that an alien power decided (as the case in postwar Germany, and Japan), or a back-room negotiation (as in South Africa), or an elite of politicians at a constitutional convention.” DYZENHAUS 2012, 259.

a jog belső elveivel való egyezése alapján kell megadni az igazolást.<sup>38</sup> Én nem hiszem, hogy a demokráciával és az alkotmányozó hatalommal való szakítás e képe után túl erős lenne az *alkotmányoligarchia* kifejezés használata az államokon túli globális alkotmányozásra törekvők leírására.

Európában a globális alkotmányoligarchiának ehhez a szerveződé- séhez járul alkalmanként a Velencei Bizottság bekapcsolódása ezekben a küzdelmekbe. Ez az 1990-ben létrehozott szervezet elvileg Európa közös alkotmányos örökségének védelmére szolgál az emberjogi egyez- mény körül megszerveződött Európai Tanács tanácsadó szerveként, és az egyes európai államokban folyó alkotmányozás, illetve alkotmánymódo- sítások elemzésével az emberi jogok érvényesülését hivatott segíteni. Ám az emberjogi bíróság már látott többszörös tágításai révén a teljes alkot- mányos rendszer, sőt az ezen túli teljes hazai jogrendszerek bekerülnek az emberjogi ellenőrzés alá, így a Velencei Bizottság ellenőrzése is pár- huzamosan kitágul ezzel. Ezen az úton pedig, miközben csak az európai közös alkotmányos örökség védelme lenne a feladata, ebbe egyáltalán nem tartozó alkotmányozásokkal és alkotmánymódosításokkal szemben is kifogásokat támaszt ez a szerv, és ajánlásokat fogalmaz meg ezek meg- változtatására. Ennek legkirívóbb formája volt az elmúlt években, hogy miközben Európa nagyobbik részében ma sem léteznek alkotmánybírósa- gok – és tulajdonképpen csak 1989 után váltak a szórványos kezdetek után jobban elterjedtekké –, illetve ahol léteznek, óriási eltérések vannak jog- köreikben, a Velencei Bizottság a 2011-es magyar alkotmányozás folya- mán komoly aggályokat fogalmazott meg az itthoni alkotmánybíráskodás jogköreinek átalakítása kapcsán. Ezzel alaposan túllépte a jelzett funk- cióját a közös európai alkotmányos örökség védelmét illetően, de mivel az Európai Unió politikai küzdelmeiben a szuverenitására támaszkodó Magyarország az uniós szerződések által hazai hatáskörben maradó alkot- mányozó hatalmával élve szembekerült egyes domináns uniós hatalmi körökkel, a Velencei Bizottság – máskülönben csak tanácsadó – tevé- kenységét felhasználva politikai vesszőfutásnak tették ki az Európai Parlamentben és az unió más szerveiben a magyar kormányzatot, illetve

<sup>38</sup> „Since the event as characterized never takes place attention has to get displaced onto something else, either onto the content of the constitution, which then requires one to evaluate it by external standards of political morality, or onto the validity-produc- ing mechanisms of legal order, which are then said to be accepted by some significant group, whether legal officials or the population at large or both.” DYZENHAUS 2012, 59.

magyar alkotmányozást. Ilyen szerephe átcúsúzva a Velencei Bizottság mint a globális alkotmányoligarchia része tevékenykedik olykor, noha el lehet mondani, hogy egy sor esetben – belül maradva funkcióján – valóban a legnemesebb elemzéseket is létrehoz. Például az amerikai kormány megbízásából a titkosszolgálatok által megkínzott foglyok európai államokba történő áthozatalát és itteni titkos börtönökben végrehajtott kínzását vizsgáló jelentése a legnemesebb emberjogi dokumentumnak minősíthető, és a legkisebb mértékben sem hozható át a globális alkotmányoligarchia tevékenységei közé.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Lásd a jelentés elemzését LEONE, Alexander J. (2009): Compliance with New International Law: A Study of Venice Commission Opinion No. 363/2005 on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoners. *The George Washington International Law Review*, Vol. 41, No. 1. 299–326.

## II. fejezet

### Az EJEB mint egy önszerveződő jogszapparátus

Az utóbbi években empirikus kutatásokon és belső interjúkon alapuló tanulmányok jelentek meg az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) belső működésének részleteiről, amelyek hosszú ideig csak a belső résztvevők előtt voltak ismertek, és ez lehetővé teszi az általános szociológiai összefüggések szempontjából a bíróság működésének elemzését. A fejezet az EJEB-bírák függetlenségének szempontjából veszi szemügyre a kutatásokból és az interjúkból kivethető működési sajátosságokat. Először ezek részleteinek ismertetésére kerül sor (1); majd a bírói függetlenség általános jellemzőit és a bírók törvényhez, illetve a felsőbb bírósági esetjoghoz kötöttségének dilemmáit elemzem (2); végül a bírói függetlenség általános képének háttéréből az EJEB-bírák problematikus függetlenségét értékelem annak hangsúlyozásával, hogy a működési jellemzők közül melyek azok, amelyek a leginkább sértik ezt a függetlenséget (3).

#### Szervezeti keretek

Az egyezményt aláíró államok mindegyike egy-egy bírót küldhet az EJEB bírói tanácsaiba, és a 47 bíró öt szekcióba osztva tevékenykedik. Az EJEB teljes ülése minden szekciónak egy elnököt és egy helyettes elnököt választ a bírák közül, és rajtuk kívül 7 vagy 8 fő a bírák száma egy-egy szekcióban. Az EJEB 47 bírójának a döntését a honlapjuk adatai szerint jelenleg 667 fős döntés-előkészítő munkatárs segíti (ezek között tizenegy magyar), és ezen belül 270 az egyes ügyek eldöntésében segédkező jogászok száma. Az EJEB-bírának maguknak nincs saját munkatársa, és ha előadó bírónak nevezi ki az egyiket egy ügyben a szekcióvezetője, akkor egyben a központosított jogszapparátusból kap segítőket,

és azokkal együtt alkot egy csapatot.<sup>40</sup> Ez a központosított döntési apparátus 33 csoportba szétosztva működik az 5 szekció mellé telepítve, élükön a divízióvezető *senior* jogásszal. Mivel az indítványokat az adott ország saját nyelvén nyújtják be, és minden nyelvterületre van elkülönített döntés-előkészítő jogászcsoporthoz, amely az egyes ügyeket viszi a döntési eljárásban, így a 33 csoport legtöbbször egy-egy nyelvterület jogászait foglalja össze. A döntés-előkészítő jogászcsoporthoz belül szigorú hierarchia van, alul az ideiglenesen alkalmazott *registry lawyer*ek egyéves megbízással, maximum négyéves időtartamig meghosszabbíthatóan, de ha a tartós jogászcsoporthoz vezetői (az egyes szekciók registrarjai és deputy registrarjai) kooptálhatónak találják az egyiküket, akkor négy év után véglegesíthetik, és bekerülhet az állandóan alkalmazott *registry lawyer*ek közé, ahol akár 30-35 évet is eltölthet az ott.

Az egy-egy ügyre előadó bírónak kinevezett bíró mellé az illetékes divízióvezető a junior *registry lawyer*ek közül nevez ki egy segítőt számára, de ez nem jelenti a bírónak alávetettséget, mert a kijelölt segítő alárendelt marad a csoportja senior *registry lawyer*eihez is, azok pedig deputy-nak, illetve végső soron a szekció registrar-nak. Ők az ügy menetét és a tervezetkészítés egyes szakaszait állandóan ellenőrzik, és a segítő jogász által elkészített tervezetet még az előadó bíró előtt ellenőrzik, módosításokat tesznek rajta, majd csak ezután kerül el az előadó bíróhoz. Ha aztán ő is javasol változtatásokat az ő felfogása szerint a segítő által elkészített tervezeten, akkor annak teljesítése előtt az még átfut a segítő junior jogász említett felettésén, és csak az ő jóváhagyásuk mellett kerülhetnek be ezek vagy legalább egy részük a tervezetbe. Így ha határozottabb előadó bíróról van szó, aki ragaszkodik az elképzeléseihez, akkor folyamatos küzdelem zajlik a bíró és a *registry lawyer*ek hierarchiája

<sup>40</sup> Pontosabban nem is egy meghatározott jogászsegítőt kap az előadó bíró, hanem az illetékes divízióból egy hierarchiában álló jogászcsoporthoz egésze lép be mellé, legalul a *junior registry lawyer*, akit a *senior lawyer*ek folyamatosan ellenőrznek, és korrigálják az elkészített írásos tervezetét, és végső soron a divízióvezető a csoportja minden döntés alatt lévő ügyét és ezek készülő tervezeteit ellenőrzi, esetleg korrigálja, vagy erre utasíthatja a juniort. Egy interjúban az egyik divízióvezető így írta ezt le: „I Manage the entire thing, it's a well-oiled machine [...] Clearly the most experienced lawyers who have an indefinite contract [...] handle the hardest case [...] and supervise younger lawyers who begin with the simplest cases and handle correspondence. It's a system of hierarchy and supervision, especially for newcomers. In our jargon we call the permanent lawyers »A lawyers« and »B lawyers« those who are on a fixed-term contract.” Idézi: COHEN 2017, 63.



között. Az így létrejött döntési tervezet aztán szétosztják az EJEB valamelyik döntési tanácsának, és ha a döntés elutasítás, akkor valamelyik háromtagú bírói tanács elé,<sup>41</sup> ha pedig érdemi és pozitív, akkor a szekció héttagú kamarája elé kerül döntésre.

Am az előbbieken kívül van még egy apparátuskontroll, mielőtt a bírói döntési kamara elé kerülne egy ügy, és ez a *jurisconsult* apparátusának a közbeszólási lehetősége. Ezt a posztot 2005-ben állították fel, és feladata az EJEB vonatkozó esetjogának a védelme, illetve annak biztosítása, hogy az egyes tervezetek mindig azok fényében legyenek kidolgozva. Mint az első *jurisconsult*, Vincent Berger – aki 2006–2013 között töltötte be ezt a posztot – írja, a *jurisconsult* kinevezését az EJEB központi vezetősége dönti el, amely az EJEB elnökéből és az öt szekcióvezetőből áll, és apparátusa minden egyes ügy tervezetét ellenőrzi, az esetjogtól eltérés esetén pedig felhívja az előadó bírót és a készítő jogászteamet az eltérés megszüntetésére. Ha az esetjogtól eltérés jelentős, akkor mintegy nyilvános feddésként a heti rendszerességgel adott tájékoztatója az összes bíró és registry lawyer felé tartalmazza az „elkövető” nevét és az ügyet, mindenkit óva intve az ilyen eltéréstől.<sup>42</sup> Azt már az EJEB kutatója, Mathilde Cohen állítja az EJEB bíráival és jogászmunkatársaival készített interjúi alapján, hogy ha egy-egy esetben az előadó bíró ragaszkodik a többszöri figyelmeztetés ellenére is a tervezete megoldásához, és az adott kamarában pozitív döntés várható a kifogásolt tervezet alapján, akkor végső

<sup>41</sup> Jelezni kell, hogy az EJEB-hez beérkezett indítványok felett az első döntés a befogadás vagy visszautasítás felett van, amelyet teljesen a registry lawyerek döntenek el, formálisan egy-egy bíró által mint egyesbíró által aláírva a visszautasítást, sőt régebben még sokszor formálisan ezeket is a szekció három bírójából álló *committeek* neve alatt hozták ki. Ezeknek a száma pedig az ezredforduló utáni évektől több tízezer, például 2009-ben 33 067 volt a visszautasított beadványok száma, és 983 ment el a kamarákhoz érdemi döntésre. Lásd TICKELL, Andrew (2011): Dismantling the Iron-Cage: the Discursive Persistence and Legal Failure of a “Bureaucratic Rational” Construction of the Admissibility Decision-Making of the European Court of Human Rights. *German Law Review*, Vol 12, No. 10. 1799.

<sup>42</sup> „A regular, always confidential, task: he writes a weekly flash jurisprudence intended only judges and Registry lawyers and devoted to developments in sections during the past week. With particular emphasis on the »value added« case law, it intends not only inform, but above all contribute to the treatment of chamber business by alerting those who are responsible for their preparation (lawyers, registrars and judges rapporteurs) and their outcome (members of judgment formation of the Court)” BERGER, Vincent (é. n.): *Jurisconsult of the Court (2006–2013)*. Elérhető: [www.berger-avocat.eu/echr/jurisconsult.html](http://www.berger-avocat.eu/echr/jurisconsult.html) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 13.)

soron a jurisconsult apparátusának javaslatára elveszik az előadó bírótól és a kamarától az ügyet, és egy másik előadó bíróra, illetve kamarára szignálják ki azt.<sup>43</sup> Ez azonban csak a legmakacsabb bírók esetében elképzelhető, mivel a jurisconsult magasan az egyes bírók és döntési paneljeik felett áll, és az EJEB legfontosabb döntési fórumának, a *Grand Chambernek* az egyik legfontosabb illetékese, ahová a legfontosabb ügyeket viszik fel döntésre, vagy fellebbezés folytán kerül ide, és itt a jurisconsult képviseli az EJEB állandó jogászaparátusát. E mellett ő több önálló részleg (például a kutatási és könyvtárügyi, az esetjogi publikációs részleg stb.) összefogó főnöke is egyben.<sup>44</sup> Ám a legnagyobb erejét az jelenti, hogy az egyes bírókkal és döntési paneljeikkel szemben az EJEB esetjogának védelmét az EJEB elnökből és a szekcióelnökökből álló „*Esetjogi Konfliktust Megelőző Csoport*” ernenye alatt végzi (korábban ez a nagyméltóságú testület még a jurisconsultus hivatala nélkül látta el ezt a feladatát), és így a jurisconsultus apparátusával szembeszegülés az egyes bírók és döntési paneljük részéről a teljes EJEB felügyeletével szembekerülést jelentené. Noha a jurisconsultus jogászának figyelmeztetése egy-egy ügy tervezetét illetően elvileg csak az eltérés indokainak nyílt felmutatására ösztönöz, és olyan interpretációt is lehet adni ennek a közbeszólásnak, hogy csak a nyílt vitát ösztönzi.<sup>45</sup> Ám a jurisconsultus említett büntető jogosítványai, és az ügy elvételének lehetősége – illetve esetleg a Grand Chamberhöz

<sup>43</sup> „The jurisconsult has the authority to intervene at any time in the opinions-drafting process if a departure is spotted. Several options are available. The jurisconsult can initiate a discussion with the lawyer and the reporting judge responsible for the case, alerting them to the discrepancy. They can include a note on the problematic case in their weekly e-mail to judges and registry members banking on the naming-shaming effect. Should these actions fail to elicit the desired response, more drastic means can be employed, such as withdrawing the case from the panel and reassigning it to a different one.” COHEN 2017, 68.

<sup>44</sup> „Besides that tasks, the jurisconsult is the head of a direction that brings together several sectors: The Registry of the Grand Chamber, [...] the Research and Library Division [...] The Case Law Information and Publication Division [...] The Just Satisfaction Division.” BERGER é. n.

<sup>45</sup> Egy interjúban így írja le a jurisconsultus egy jogásza a döntési tervezetek általuk való ellenőrzését: „Thus a member of the jurisconsult’s team pointed out that »my role... too is to say, with my team, ‘Beware, if you depart from precedent, you must explain why.’ One may very well have good reasons, but it must be transparently, and really good reasons must be given.«” Az interjút idézi Mathilde COHEN (2014): *Ex Ante Versus Ex Post Deliberations: Two Models of Judicial Deliberations in Courts of Last Resort. The American Journal of Comparative Law*, Vol. 62. 970–971.

áttételének javaslata – mind arra ösztökélik az esetleg ellenszegülő előadó bírót, hogy ne ellenkezzen, ha a jurisconsultus jogászának fellépése és figyelmeztetése egy szintet elér. Mathilde Cohen összegzésében a jurisconsultust úgy lehet felfogni, mint az EJEB „Nagy Inkvizitórát”: „I like to think of the jurisconsult as the ECtHR’s »Grand Inquisitor«. The jurisconsult and his delegates receive and review all draft opinions. They can intervene at any time in the writing of any opinion. During their weekly meetings, one of the lawyers may declare, »Hey, I’m reading something that fails to support ‘the party line’, as we used to say during the Soviet time, that is, contrary to orthodoxy.«<sup>46</sup>

Az EJEB-bírók ellenőrzésének azonban még egy rétege van, és ezt a döntési tervezetek és a végső döntések – de ugyanígy az egyes különvélemények – nyelvi ellenőrzése jelenti. Ez egyben egy pótlólagos tartalmi ellenőrzést is jelent, mert a már kialakult esetjogi nyelvezethez és fogalmakhoz ragaszkodva az anyanyelvi ellenőrzők nyelvi korrekciói egyben érdemi módosításokat is belevisznek az elkészült tervezetekbe és a végső döntések kihirdetett szövegébe. Annál is inkább, mert a nyelvi részleg apparátusának senior (véglegesített) rétege az anyanyelvi területről származás mellett egyben jogász végzettséggel is rendelkezik. Így mind nyelvileg, mind az emberjogi esetjog oldaláról ellenőrizni tudják a bírót és döntési paneljeiket, kamaráikat.<sup>47</sup> A nyelvi ellenőrzés pedig kétszer is végbemegy, és először a döntési tervezetek elkészülte után, majd az elfogadott döntések szövegét illetően még egyszer ellenőrzik a bírót a nyelvész-jogászok, beleértve a különvélemények szövegét is. Mint az egyik ilyen, EJEB melletti nyelvész-jogász jelezte a vele készült interjúban, Strasbourgban vannak kifejezett lingvisztikai precedensek, amelyek a kötelező terminológiát tartalmazzák, és rendszeres terminológiai üléseket tartanak a nyelvész-jogászok ennek karbantartására, és ez a terminológia minden bíróra és jogászmunkatársra is kötelező. Ezért, ha ezt valamelyik bíró megsérti – esetleg, mert tudatosan más normatív értelmet

<sup>46</sup> COHEN 2014, 970.

<sup>47</sup> COHEN, Mathilde (2016): On the Linguistic Design of Multinational Courts: The French Capture. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, No. 1. 398–517.

akart bevinni a döntésbe –, akkor a nyelvi korrekciós szakaszban ezt könyörtelenül eltávolítják.<sup>48</sup>

Fontos még kiemelni a bírák nyelvi kiszolgáltatottsága kapcsán, hogy az EJEB két hivatalos nyelve, az angol és francia esetében nem egyszerűen ezek hivatalos és elterjedt nyelvi verziója jelenik meg a bírósági használatban, hanem a sok év alatt kialakult egy egyszerűsített, másrészt a speciális strasbourgi nyelvi terminológiával kibővített úgynevezett „konvencióangol” és „konvenciófrancia” nyelvi verzió, és ezek a módosított változatok jelentik a mindennapi döntési folyamatokban használt két munkanyelvet.<sup>49</sup> Ez pedig még a folyamatosan Strasbourgban dolgozó registry lawyerek részéről is csak egy kétéves intenzív nyelvi kurzussal sajátítható el. Így akármilyen jól beszél is esetleg akár mind a két nyelven vagy csak az egyikben az EJEB mellé kilenc évre kiküldött tagállami bíró, évekig képtelen a döntési folyamatokba segítség nélkül bekapcsolódni, és így már csak ezért is kiszolgáltatottá válik a senior registry lawyer munkatársaknak. A tényleges helyzet azonban Strasbourgban még ennél is rosszabb, és mivel az EJEB bírái számára akár a két hivatalos nyelv egyike is elég a kinevezéshez, így többször előfordul, hogy egy-egy szekció döntési kamaráin belül a hét bíró csak tolmáccsal képes érintkezni az üléseken, mert a fele az egyiket, a másik fele a másik nyelvet ismeri csak. E nyelvi korlátok együtt a többivel aztán azt jelentik, hogy a bírák egyrészt az extrémén erős precedenskööttség szokásjogi korlátai miatt, másrészt a nyelvi kiszolgáltatottságból eredő korlátok miatt sok esetben ténylegesen csak pusztá álcát jelentenek az ügyek állandó jogszapparátus általi eldöntésének elfedéséhez.

<sup>48</sup> „ECtHR translator Martin Weston thus writes that there are »linguistic precedents« at the Strasbourg court. There, translators hold periodic »terminology meetings« to discuss and settle upon standardized translations for given words and expressions. These translation constraints are very much present in the mind of those, judges and non-judicial personnel, drafting opinions.” COHEN 2016, 512.

<sup>49</sup> „A senior registry lawyer explains that the new recruits must be trained in those idioms: »we have our style... for two years, we are taught that style, so there is a Convention English and a Convention French, a registry lawyer way of drafting.«” COHEN 2016, 19.

Az EJEB-bírák szinte teljes mértékű kiszolgáltatottságát az EJEB főhivatalnokai felé (registrar, deputy registrar, szekciós registrarok és a szekciók deputy registrarjai), valamint az ezek által felügyelt és folyamatos hierarchikus alárendeltségben tartott, központosított registry lawyerek felé még tisztábban lehet felmutatni, ha a helyzetüket a másik európai főbíróssággal, a luxembourgi Európai Bíróssággal hasonlítjuk össze. Mint látni fogjuk, ott is van kiszolgáltatottság a bírakat illetően az állandó munkatársi gárda felé, de ez azért nagyobb mértékben meghagyja a bírói függetlenséget a döntésekben részt vevő bírák számára. (Lásd majd a következő fejezet elemzéseit.)

## A bírák függetlensége, törvényhez és esetjoghoz kötöttsége

A bírói függetlenség formulája úgy szól a felvilágosodás óta alapvető igazságszolgáltatási elvként, hogy a bíró független, és csak a törvényeknek van alávetve. Ennek révén a bíró és az általa alkalmazott törvény, illetve más jogszabály közé nem állhat semmilyen más, döntést befolyásoló instancia. A törvény nyelvi értelme megadja a döntés normáját, és ha ennek nyitottsága miatt ez mégsem megy rögtön, akkor a jogász i hivatásban bevett értelmezési módszerek segítségével, illetve az egyes jogágak jogdogmatikai fogalmait illetően ezek bevett tartalmainak kibontásával a bíró autentikusan el tudja dönteni, hogy mi következik a törvény szövegéből. Ha esetleg kifogás van az így kimondott bírói ítélettel szemben, akkor a fellebbezés révén egy felsőbb instancia előtt ismét végig lehet futtatni a döntési eljárást, és ez a még első fokon előforduló bírói elfogultságot, hibás értelmezést is el tudja tüntetni úgy, hogy közben a bírói függetlenséget sem sérti meg. Ez a kiinduló felfogás kezdett megváltozni az 1900-as évek elejétől, és a felvilágosodás óta eltelt évtizedek tapasztalatai alapján ekkorra evidenssé vált, hogy a törvény tág rendelkezései között kell még valami, ami a bírakat köti a mérlegelés közben és törvényértelmezésükben. Így fokozatosan bevetté vált az európai országokban, hogy a legfelsőbb bíróságok által kialakított és leülepedett értelmezések kötik a bírakat, és ha ezt figyelmen kívül hagyják az ítélezésükben, akkor a fellebbezés folyamán a felsőbírósság szintjére kerülő ügyekben ezeket ki is kényszerítik az alsóbírósságok bíróiból. Így a törvények szövege és a felsőbíróssági esetjog együtt adta meg ettől kezdve, hogy mi a jog, és a bírók a törvény-szöveget a jogdogmatikai fogalmak alapján és a felsőbíróssági esetjoggal

együtt veszik figyelembe a döntéseik meghozatalakor.<sup>50</sup> Így a bírói függetlenség korlátjaként a törvényhez, a jogdogmatikához és a releváns esetjoghoz kötöttség jött már számba ettől kezdve. Ez azonban nem változtatott azon, hogy a bírót ezeken kívül semmilyen kötelező befolyás nem érheti a döntése meghozatalakor, és ha kifogás merül fel a meghozott ítéletével szemben, akkor a fellebbezés az, amelyen keresztül a bírót helyesbíteni lehet. A fellebbezés persze az elmúlt száz évben kiegészült különböző további felülvizsgálati eljárási lehetőségekkel, amikor már nem az egész bírói eljárást ismétlik meg, hanem csak valamilyen jogi kérdést lehet újra megvizsgálni, vagy ugyanígy az alkotmánybíráskodás létrejöttével az alkotmányjogi panasz révén, amikor a bírói ítéletet valamilyen alapjog figyelmen kívül hagyása miatt semmisítik meg. Ezek azonban nem érintik azt, hogy a bíró a saját eljárásán belül külső személy utasítása nélkül hozza meg döntését.

A fent vázolt bírói függetlenség megsértése a legalapvetőbb sérelmet jelenti a jogállamiságot illetően, így vegyük szemügyre, hogy az EJEB bevezetőben vázolt döntési mechanizmusai milyen viszonyban állnak ezzel, és okoznak-e sérelmet az egyes bírái függetlenségét illetően.

## **Az EJEB-bírák esetjoghoz kötöttségének kizárólagossá válása: a függetlenség elvesztése**

A bírói függetlenség fent vázolt általános képe a törvényhez, a jogdogmatikához és a felsőbb bírósági esetjoghoz kötöttség mellett megvalósulva a stabil jogági kódexeknél, amelyek esetleg évszázadokon át folyamatosan hatályban maradnak – mint például az 1804-es francia *Code Civil* vagy az 1900-as német *BGB* –, a törvénytöredék változatlansága ellenére úgy egészíthető ki, hogy az idők változását a bírák a meglévő esetjog fokozatos átértelmezésével és korszakonként új esetjogi normarend törvénytöredék mellé telepítésével követik. A jog felsorolt értelmi rétegei között – törvénytöredék, esetjog, jogdogmatika – ugyanis hierarchia van, és a mindenkor hatályos törvénytöredék primátusa mellett az esetjog könnyebben megváltoztatható a bírók által, amihez segítséget adhatnak a jogtudósok

<sup>50</sup> Lásd e fordulat leírását és a törvények, illetve a felsőbb bírósági precedensek együttes hatását az ítélkezésre: MACCORMICK, D. Neil – SUMMERS, Robert eds. (1991): *Interpreting Statutes. A Comparative Study*. Dartmouth, Aldershot.

által az idők változása során létrehozott új jogdogmatikai konstrukciók is. Ezért a felsőbb bírósági esetjogi normák csoportjainak kötőereje csak relatív, és ha új bírói generációk jönnek, vagy csak a demokratikus politikai többség megváltozásával új szemléletű felsőbb bírakat neveznek ki, akkor a meglévő esetjog fokozatosan átalakul, és ezzel a sok évtizedes törvények, kódexek új esetjoggal kiegészítve fejtik ki hatásukat. Ennek azonban előfeltétele, hogy a mindig újonnan kinevezett/megválasztott bírák függetlenek legyenek a bírói karon belül, és az esetjog kötőereje csak relatív maradjon, és ne tudja meggátolni az eddigi esetjog esetleg gyors iramú kicserélését. A bírói függetlenség így nemcsak kifelé, a politikai hatalom felőli védettséget jelent, hanem a bírói kar belső hierarchiájától és a régi esetjog abszolutizálására törekvő idősebb bírói csoportokkal szembeni védettséget is. Ha ugyanis egy zárt bírói korporáció és ennek egy kooptáláson nyugvó zárt rendje jön létre, akkor a törvényszöveg és a dogmatika változásával szemben egy lezáródó esetjogi uralom jöhet létre, amely az idők változására csak gögös elutasítással tud válaszolni, hivatkozva a politikával szemben a jog felsőbbrendűségére, amelyet a zárt bírói kar saját hatalmával azonosít. Így a feszültség extrémé fokozódása esetén aztán csak egy forradalom szerű elsöpréssel tud válaszolni az ilyen helyzetre a társadalom és politikai rendje, hogy helyreállítsa a törvények primátusát és az ennek alárendelt esetjogi működést – együtt az egyes bírák kiszabadításával a zárt felsőbbbírói kar uralma alól, visszaadva nekik a bírói függetlenséget.

Az általános kép a bírói függetlenség és a meglévő esetjog viszonyára jó háttérrel ad az EJEB-bírák helyzetének megértésére is. Az itteni esetjog abszolutizálása és az egyes ítélkező bírák és döntési kamaráik extrém módon való ehhez kötése révén ugyanis a kutatások által feltárt kép szerint az EJEB-bírák extrém módon elvesztették az ezredforduló utáni évektől a függetlenségüket. A kiindulópont ehhez abban jelölhető meg, hogy az itteni bíraktól elszakították a döntés-előkészítő jogász munkatársakat, és ezeket egy hierarchizált központi apparátusban szervezték meg. Ezzel az egyes ügyek előadó bírái eleve csak egy kiszolgáltatott helyzetből vághatnak neki az önálló bírói mérlegeléssel kialakított döntési tervet elkészítésének. Az „ő segítői” egy tőle független hierarchikus rendbe vannak beillesztve, és még ha fel is nő egy idő után az új és új EJEB-bíró az addigi esetjog megértéséhez és az emberi jogi egyezményi rendelkezés lehetséges értelmi alternatíváinak feltárásához, akkor is ott van vele szemben egy zárt hierarchikus jogászapparátus, amely uralja a döntés-előkészítést.

Ebbe az eleve meglévő alárendeltségi helyzetbe lépett be 2005-től a „Nagy Inkvizítor”, a jurisconsult és nagyhatalmú saját apparátusa, amely széles jogosítványokkal az egyes ügyek minden fázisába parancsoló módon beavatkozhat, és módosításra kényszerítheti az egyes EJEB-bírókat és a döntési kamarákat, végső soron az adott ügy elvételével. Mindezek révén nemcsak a bírói függetlenség válik semmivé, de az EJEB döntési mechanizmusa is teljes mértékig a kialakult esetjog uralma alá kerül, és az egyezmény már csak távoli hivatkozási alappá válik, mert a bírák csak az esetjog fényében és ahhoz kötötten vehetik azt figyelembe.

Valójában az EJEB döntési mechanizmusát ezekkel a jellemvonásokkal egyre inkább egy zárt jogászcsoporthoz – a registry lawyerek – uralma jellemzi, amely a mindig új és új ideiglenes munkatársak benevelésével, lojalitásuk tartós ellenőrzésével, majd ezekből a kiválasztottaknak a zárt csoportba bevételével az állandó újratermelését is létrehozta egy kooptálási rendszerben. A tagállamok által kiküldött EJEB-bírák így jórészt csak álcát jelentenek a ténylegesen döntő állandó registry lawyerek és a közülük kiemelkedett központi registar, deputy registrar és szekció registarak, illetve deputy registarok hierarchiája előtt. Ha egy EJEB-bíró évek alatt azonosul a ténylegesen döntő, mögöttes jogászcsoporthoz vezetőivel, akkor esetleg még szekcióelnök is lehet, de megbízásuk kilenc évéből a maradék néhány év eleve kevés lehetőséget ad még ezek számára is az EJEB jogászoligarchájának és esetjogának a befolyásolására.

Az emberi jogi egyezményt aláíró államok így azzal szembesülhetnek, hogy bár elvileg az egyezmény egyes rendelkezései alapján döntő bírákat ők választják ki, és így az egyes tagállamok demokratikus közvéleményei egyesülve befolyásolni tudják Európa változó körülményeire tekintettel az emberjogi bíráskodást, de a lezárult EJEB-jogászoligarchia miatt ez csak egy legitimációs álcává válik. Emellett még azt is kimutatták a kutatások, hogy évek alatt ez a lezáródott strasbourgi jogászoligarchia nem egyszerűen csak az egyezmény értelmezését hajtotta végre az esetjoga kialakításakor, hanem sokszorososan kibővítve ennek hatókörét sok szempontból az egyes államok egész jogrendszerét az ellenőrzése alá vonta. Ahogy korábban említettük, az emberjogi bíróság joggyakorlatát elemző Julian Arato két módszert emelt ki arra, hogy az egyezményben eredetileg amúgy is nyitottan megfogalmazott jogokat miként szakították el a bírák még inkább az egyezménytől, s ezzel miként tágították ki azokat.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Lásd ennek elemzését az I. fejezetben.



E kitágítást tekintve így az, hogy ténylegesen nem az EJEB bírái döntenek az eléjük tárt ügyekben, hanem egy mögöttük tevékenykedő, lezáródott jogászoligarchia, különösen sérti az egyezményt aláíró államok szuverenitását. A következő években pedig az Európára nehezedő népvándorlási nyomással és a már napjainkra milliókra rúgó migrációval szembeni önvédelem kérdései a középpontba helyezik a strasbourgi bíróság ehhez való hozzáállását. Ha az emberjogi előírások értelmezését nem az európai polgár jogainak középpontba helyezésével és az európai civilizáció más civilizációkkal szembeni védelmével alakítja ki az EJEB, hanem minden embert megillető joggá bővíti ki a bevándorlást, akkor a már eddig is meglévő torzulásai – és mint most láttuk: a bírói függetlenség alapjainak megsértése – a legelemibb módon kezdik ki működésének legitimitását. Egy új állapot létrehozása felé elindulás e téren talán a második világháború után emberjogi alapon létrehozott jogvédelem átépítését veheti fel a jövőben. Az európai polgár jogainak védelme és erre szabott bírászkodás megteremtése csak alapos feltáró tanulmányok után válhat lehetségessé, de addig is az orvoslás legfontosabb teendői a mai EJEB vonatkozásában már most is láthatók. Először is el kell érni, hogy az EJEB-bírák döntési autonómiája legalább a luxembourgi bírákét elérje, és ennek érdekében meg kell szüntetni a központosított döntés-előkészítő jogászapparátust Strasbourgan is, és e helyett minden bírót saját maga által kiválasztott jogázmunkatársakkal végezhesse el a döntés-előkészítő munkát. Ezen túl a strasbourgi esetjoghoz kötés extrém mértékét szankcionáló jurisconsult jogosítványait meg kell szüntetni, és apparátusának beleszólását az egyes döntési folyamatokba gyökeresen ki kell irtani.

A bírói függetlenséget ezek a legközvetlenebbül sértik, és a jogállamiság legminimálisabb feltételeivel is szemben állnak. Hosszabb távon azonban az emberjogi alapról az európai polgár jogainak védelmének alapjára átálló jogvédelem kiépítése során egy sor további negatív tapasztalat is intő jel lehet a helyes felépítés irányainak kijelölésében.

Vákát oldal

KORREKTÚRAPÉLDÁNY  
© Dialóg Campus Kiadó

### III. fejezet

## Az Európai Unió Bíróságának döntési mechanizmusáról

Az előbbi fejezetben a strasbourgi emberjogi bíróság (EJEB) működését elemeztem, és a mostani fejezet egyik célja a luxembourgi bírácoknak az EJEB-bírák helyzetével való összevetése. Összegezve a korábbi fejezetet, az utóbbi évek elemzései nyomán evidenssé vált, hogy Strasbourgban az elmúlt évtizedekben fokozatosan egy többszáz fős emberjogi jogászapparátus épült fel, és lényegében ez a központosított apparátus alakítja ki az EJEB döntéseit. Az emberjogi egyezményt aláíró 47 állam egy-egy bírót küld az EJEB bírói tanácsaiba kilencéves ciklusokra, de ezeknek nincs saját döntés-előkészítő munkatársi törzskara, hanem a kb. 300 fős központosított jogászapparátus segítségére szorulnak. Ha egy EJEB-bíró előadó bírója lesz egy indítvány feletti döntésnek, amelynek során egy döntési tervezetet kell elkészítenie a bírói tanács számára, akkor a központosított jogászapparátusból kap egy junior lawyert, akit a jogászapparátusban a felettesei megbíznak ezzel. Ám ez nem az előadó bíró instrukciói alapján jár el, hanem szigorú alárendeltségben marad az apparátusban a senior lawyer, a szekció deputy registrar és végső soron a szekció registrar apparátushierarchiájának. Az előadó bíró csak befolyásolni igyekezhetsz ezt az apparátushierarchiát, de saját álláspontját csak nagyon korlátozottan viheti bele a bírói tanács elé kerülő döntési tervezetbe. (Vigaszként az elégedetlen EJEB-bírák számára lehetőség van a szeparált [külön- vagy párhuzamos] vélemény döntéshez csatolására, de ennek nincs hatása az elfogadott EJEB-döntésre.) Az elvileg bírói döntések erős apparátuskontroll melletti létrejöttén túl még egy pótlólagos apparátus is korlátozza az EJEB-bírák érdemi döntésalakítását, és ez a 2005-től létrehozott jurisconsult intézménye. A juriskonzultus kiterjedt saját apparátusa élén az EJEB eddigi esetjoga szempontjából ellenőrzi a készülő döntési

tervezeteket, és ha apparátusa eltérést lát egy-egy esetben, akkor először figyelmezteti az előadó bírót és a neki segítő központi apparátusjogászokat – nagyobb eltérés esetén még a hetenkénti juriskonzultusi kör-e-mailben is megfeddi a vétkeseket mindenki okulására és elrettentésére –, de ha az eltéréshez ragaszkodik az előadó bíró, akkor el is vetetheti tőle az ügyet a juriskonzultus, és más bírói tanácsra bízzák a döntést.

Mindezek alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a Strasbourgban évtizedek alatt kifomálódott emberjogi jogászapparátus alapvetően maga értelmezi és alkalmazza az emberjogi egyezmény rendelkezéseit az egyes államokkal szemben, és csak álcaként vonja maga elé a tagállamokból kiküldött bírókat a bírói döntési tanácsokba szervezve. Ez a jogértelmezés és jogalkalmazás azonban egy hierarchikus jogászapparátus működését jelenti, és nem viseli magán a bírósági döntés jellemzőit. Nincs bírói függetlenség, továbbá nem az emberjogi egyezmény rendelkezései adják az egyes ügyek eldöntéséhez a mércét, hanem az évtizedek alatt a hierarchikus jogászapparátus által kialakított döntési szempontok, és ezt mint bírói esetjogot kényszerítik a mindenkori új és új, tagállamokból kiküldött bírókra. Az európai főbíróságokat kutató Mathilde Cohen a strasbourgi bírák helyzetét a már említett tanulmánya provokatív címében kérdésként úgy fogalmazza meg, hogy *Judges or Hostages? (Bírák vagy túsók?)*,<sup>52</sup> de neutrálisabban csak azt kell most leszögezni, hogy ha nem is éri el a túsúhelyzet szintjét az EJEB-bírák helyzete, mint bírósági döntéseket nem lehet elfogadni a bírókat alapvetően csak parvánként használó emberjogi jogászapparátus döntéseit. A volt EJEB-bíró, kopenhágai professzor, David Thór Björgvinsson 2013-ban befejezve strasbourgi tevékenységét egy interjút adott, és kritikával illette az akadémiai kutatókat is, hogy nem veszik észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi

<sup>52</sup> COHEN 2017.

jogászapparátusnak.<sup>53</sup> Időközben azért az újabb kutatások nyomán szerencsére ez már nem titok, és egyre bővülő körben jelennek meg tanulmányok e problémáról. Hogy egy hasonlatot hozzak az „álcabírói helyzet” megértésére, aki elég idős ahhoz, hogy még emlékszik a szovjet idők egypártrendszerének „parlamentari törvényeire”, annak ismerős lehet a strasbourgi kép. Akkor is a teljes hatalmat birtokló egypárt központi apparátusa (a pártközpont!) döntött egyeztetési eljárásokban, és a minisztériumi apparátusokkal közösen alakította ki a döntéseket, majd az évi egy-két napra összeülő „műparlament” pusztán kézfelemeléssel megszavazta utólag ezeket a döntéseket, és ezek aztán mint „törvények” jelentek meg.

Ebben a fejezetben azt szeretném megvizsgálni, hogy mennyiben tér el az Európai Unió Bírósága a Strasbourgban diagnosztizált helyzettől, és mennyiben jelentenek a luxembourgi döntések valódi bírósági döntéseket, illetve vajon az itteni bírák tanácsai is csak egy álcát jelentenek-e egy folyamatosan működő jogászapparátusi döntési folyamathoz. Ezen túl az uniós főbíróság helyzetét tágabban elemezve a működése folyamán ténylegesen elért hatalmi funkcióit veszem szemügyre, illetve a fejezet végén a bírósági funkciókban létrejött torzulások felszámolására teszek néhány javaslatot.

## Szervezeti és működési adatok

Az Európai Unió Bírósága (Court of Justice of the European Union – CJEU) 1989-től már két belső bíróságból áll – a döntési teher gyorsabb elvégzése

<sup>53</sup> „You enter into an institution filled with hundreds of people who at least some of them, have been working there for decades. These are the people in the Registry. They have all the institutional knowledge, so you are very much dependent on them, when it comes to the way in which the European Court of Human Rights operates on a daily basis. This is not just with regard to practical matters, but also on technical expertise, and even judicial decision-making. [...] Some judges have very strong views on their judicial independence, while others are less concerned about the role of the Registry and its influence of the judicial decision-making. This has caused some tensions within the Court and is an issue which academics have failed to address from a theoretical point of view.” BUTLER, Graham (2015): Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? *Opinion 2/13 and the European Union Accession to the European Convention on Human Rights. Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 81, No. 31.

miatt lépve ebbe az irányba –, az addigi egyetlen bíróság mellett létrehozták a kisebb jelentőségű gazdasági jellegű ügyekre a mai nevén General Courtnak, magyar fordításban Törvényszéknek nevezett második bíróságot. Ezeket Európai Bíróságnak – Bíróságnak vagy a bevett angol rövidítését használva ECJ-nek – és Törvényszéknek nevezem a következőkben.

Az Európai Bíróság és a Törvényszék minden egyes tagállam által megújíthatóan hat évre kinevezett egy-egy bírójából áll, és a 28 bíró mellett az előbbinél még a francia jogi hagyományokból átvett kilenc főtanácsnok (*avocat générale, advocate general*) mint quasi bírók vesznek részt az ügyek eldöntésében. (A Törvényszéknél nincsenek főtanácsnokok.) Az utóbbiaknak ugyan szavazati joga nincs a döntési kamarákban, de a minden lényegesebb ügyben elkészített önálló főtanácsnoki vélemény a legtöbbször alapvetően meghatározza a döntés tartalmát.<sup>54</sup> Itt Luxembourgban minden bírónak és főtanácsnoknak saját törzskara (*cabinet*) van háromfős (az utóbbiaknak négy) jogászmunkatárssal (*référérendaires*), akiket az egyes bírók, főtanácsnokok maguk választanak ki, és alkalmaznak mint munkáltatók. Így ha előadó bírónak nevezi ki az adott bírót a Bíróság elnöke, akkor a döntési tervezetet jobban kézben tudja tartani a neki alárendelt munkatársai révén, és nem válik annyira kiszolgáltatottá a bírósági állandó apparátusnak, mint az EJEB-bírók esetében láttuk. (A főtanácsnokokat a *First Advocat General* nevezi ki az egyes ügyekben véleményadásra.) Itt is van ugyan registrar, aki az állandó apparátust felügyeli és irányítja, de ez jórészt csak a Bíróság egészének gazdasági menedzselését és az információs segédszerveit ellenőrzi, és az egyes ügyek eldöntésében részt vevő bírói kabinetek felé nem rendelkezik irányítási joggal. Itt az egyes bírák kiszolgáltatottságát inkább a nyelvi síkon megjelenő korlátok adják. Luxembourgban mindkét bíróságnál a francia

<sup>54</sup> Szemben a minden tagállamot megillető egy-egy bírói hellyel, a főtanácsnokok esetében csak hat nagy államnak van egy-egy ilyen helye (Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország) és a többi hármat rotációs alapon tölti be a többi tagállam, ám a lisszaboni szerződés előíranyozta a tizenegy főre emelést, és Lengyelország ezután kapott egy állandó hatodik főtanácsnoki helyet. Lásd: BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac. 74. A teljes létszámot illetően azonban a mai napig is csak kilenc főre emelés történt meg, lásd: MCAULIFFE, Karen (2017): *Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories*. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill eds.: *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Washington D. C., Cambridge University Press. 44.

a belső munkanyelv, és ezen történik meg a döntési tervezetek készítése, illetve az egyes bírának az ügyszöveghez készített véleményeinek elkészítése. Mivel azonban Európában az utóbbi hetven évben alapvetően háttérbe szorult a francia az angol nyelv általános elterjedtsége mellett, így jóval kisebb nyelvgyakorlattal mennek ki Luxemburgba az egyes tagállamok kinevezett bírái, illetve a tagállamokból is nehezebb kapni francia nyelven valóban felkészült kabinetmunkatársakat. (Mathilde Cohen ezt nevezi a francia nyelvi csapdának: „*the French capture*”).<sup>55</sup> Ráadásul, mivel itt Luxembourgban is kialakult a sajátos bírói zsargon és zárt fogalmi nyelvezet a döntési tervezetek és az ehhez benyújtott bírói vélemények egységes nyelvi kifejezésére, így ténylegesen belépni a döntési folyamatokba csak az a bíró és kabinetmunkatársa képes, aki ezt a bírósági zsargont hosszabb idő alatt már el tudta sajátítani. Ebből fakadóan az egyes bírók általi saját kabinetmunkatárs-kiválasztási szabadság nem teljesen teszi lehetővé számukra az önállóság fenntartását, és emiatt a már begyakorolt munkatársak kényszerű átvételéről írnak a luxembourgi bírák működésének belső ismerőit.<sup>56</sup> Bár mivel ezután az ő fennhatóságuk alá kerülnek az ilyen átvett munkatársak is – akiket nem tudnak irányítani a bírótól független külső apparátus felől –, így, szemben az EJEB bíróival, az erősebb személyiséggel rendelkező bírók Luxembourgban meg tudják őrizni a döntési szuverenitás egy fokát. Jelezni kell továbbá, hogy a jogász-nyelvész részlegek állandó helyesbítései a döntési tervezetekben, majd az elfogadott döntésekben itt is erős kontrollt jelentenek, és ez itt is túlmegy a pusztán nyelvi kontrollon, és sokszor érdemi átírást is jelentenek az elfogadott döntések publikálása előtt.<sup>57</sup>

Egy további döntési kontrollt jelent az egyes luxembourgi bírák és döntési kamaráik felé a főtanácsnok (*advocate general*) bekapcsolódása az ügyek eldöntésébe. Bár az egyszerűbb ügyek számára 2004-től már nem jelölnek ki főtanácsnokot vélemény elkészítésére, a legtöbb kicsit is fontos ügyben erre sor kerül, és a Bíróság elnöke általi, előadó bíró személyében való döntéssel együtt a főtanácsnoki testület feje, az első főtanácsnok (*First Advocat General*) is kijelöli az adott ügyre a főtanácsnokot

<sup>55</sup> COHEN 2016.

<sup>56</sup> „When new judges or advocates general come to the Court, they generally bring their own staff with them, although they sometimes keep at least one référendaire from the institution itself as ‘it is useful to have at least one member of cabinet who knows and understands how the institution works.’” McAULIFFE 2017, 46.

<sup>57</sup> Lásd: McAULIFFE 2017, 35–57.

a vélemény elkészítésére. A kijelölés után mind az előadó bíró, mind a főtanácsnok a saját kabinetjének a referendáriusaival áll neki a *report*, majd a döntési tervezet elkészítésének – a főtanácsnok a véleménye elkészítésének –, de az előadó bíró csak akkor kezdheti el a döntési tervezete készítését, ha a főtanácsnok már leadta a véleményét, és ez a bírósági belső rendszerben nyilvánosságra került. Mathilde Cohen a főtanácsnok szerepét úgy írja le, hogy ez némileg hasonló az EJEB esetében már vázolt, jurisconsultusi apparátusnak a minden egyes ügyben megtörténő beavatkozásához és a döntés befolyásolásához.<sup>58</sup> Ám ki kell emelni, hogy bár itt Luxembourgban is nagy a főtanácsnoki vélemény döntést meghatározó szerepe, de a bírói kamara többségi döntéssel tőle eltérő álláspontra is juthat, és ez nem vonja maga után az ügy más kamarához és előadó bíróhoz áttételét, ahogy az az EJEB-nél lehetséges. Így a bírói függetlenséget ez nem érinti annyira, mint ahogy Strasbourgban a jurisconsultus apparátusa következtében létrejött.

Az Európai Parlament és a Tanács 2015/2422-es szabályzata értelmében, amely az Európai Unió Bíróságának az alapokmányát módosította, a Törvényszék bírúinak számát 2019-ig meg kell duplázni, és az új bírók egy részének beállítása már megtörtént.<sup>59</sup> Az ECJ-n a 2004-es bővítés utáni években is a bírák ötös tanácsokba kerülnek beosztásra hároméves időtartamra egy tanácselnök vezetésével, amely beosztást és a tanácselnök-választást az ECJ bírói testületének Általános Ülése – a Bíróság elnökének javaslatára – végzi el. Ezekben belül egy-egy hármastanács elnököt is választ az Általános Ülés éves rotációban a tagok közül, és ha rutin ügyről van szó, új jogi kérdés nem merül fel, akkor nem az ötös tanács

<sup>58</sup> COHEN 2014, 971.

<sup>59</sup> Az ügyterhet illetően 2017-ben 739 ügyet regisztráltak, és ez a 2015-ös csúcstól (713) is meghaladta. Ez a növekedés az előzetes értelmezéskérések miatt is megnőtt, amely 533 kérelmet jelentett, és ez 13%-kal több volt, mint 2016-ban. De nőtt a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások száma is, és 2017-ben 41 ilyen eljárás indult, szemben 2016-ban csak 31. A fellebbezések száma a Törvényszékről az ECJ-re 2017-ben csak 141, míg 2015-ben ez magasabb, 206, illetve 2016-ban 168 volt. Az összes befejezett ügy 2017-ben az ECJ-n 699 volt, míg 2016-ban ez a szám 704 volt. Az ECJ előtti előzetes döntési eljárás átlagban 2017-ben 15,7 hónap, míg 2016-ban ez 16 hónap, a fellebbezési eljárás átlagban 17,1 hónap volt, míg 2016-ban ez csak 12,9 hónapig tartott. E növekedés a nagyon bonyolult versenyjogi eljárások nagy számával magyarázható. Lásd ehhez az ECJ elnökének beszámolóját, LENAERTS, Koen (2018): *The Court of Justice in 2017: Changes and Activity*. Annual Report Judicial Activity, Luxembourg, Court of Justice of the European Union. 8–19.



tárgyalja, hanem csak a hármas tanács, amelybe az adott ügyre az ECJ elnöke által kijelölt előadó bíró és a hármas tanács elnöke mellett egy tag kerül még az ötös tanács maradék három tagja közül. Az ECJ-n azonban a legtöbb ügyet ötös tanácsokban döntenek el.<sup>60</sup>

## A bírói függetlenség és döntési objektivitás kérdése

A bírói függetlenséget és a döntések elfogulatlanságát növeli, ha valamilyen automatizmus révén kerülnek az ügyek a bírói tanácsokhoz és ezen belül a bírák közül valamelyikhez mint előadó bíróhoz. Ebből a szempontból nagy különbség van az ECJ és a Törvényszék között, és míg az előbbinél az ECJ elnöke minden korlátozás nélkül maga döntheti el, hogy kire szignálja az ügyet mint előadó bíróra, addig a Törvényszéken az utóbbi években már egy automatizmus van e téren, és a Törvényszék elnöke döntési szabadságának korlátozásával egy automatizmus alapján kerülnek az ügyek az egyes bírói tanácsokhoz. Igaz, ezután már arra, hogy a tanácson belüli bírák közül ki lesz az előadó bíró – aki sok szempontból meg tudja határozni a döntés irányait –, már az adott bírói tanács elnöke tesz javaslatot, amelyet többé-kevésbé formálisan a Törvényszék elnöke hagy jóvá. Ám mivel az ügy adott tanácshoz kerülése a random ügyelosztási mechanizmus révén spontán volt, így e személyes kiválasztás esetleges elfogultsága is csak csökkenti a döntés objektivitását, de meg nem szünteti. Ezzel szemben a ECJ-n belül a tetszőleges elnöki döntéssel való előadó bírói kijelölés a legnagyobb problémát okozhatja mind a bírói függetlenség magasabb szintjének elérése terén, mind a döntések objektivitása terén. Ugyanis, ha mindenkor a Bíróság (ECJ) elnöke dönthet szabadon e téren, akkor egy korábbi előadó bírói döntéstervezet helytelenítése az elnök részéről a későbbi ügyeknél az adott bíró mellőzését hozhatja, és ennek anticipálása bizonyos döntési irányokba tolhatja az előadó bírókat. Ez a torz helyzet annál is problémásabb, mivel az Európai Unió Bíróságának két bírósága, az ECJ és a Törvényszék közül hierarchikusan magasabb szinten az ECJ van, és a jelentősebb

<sup>60</sup> Lásd: Szűts Márton (2011): Bevezetés: a Bíróság és az EUMSZ 251–253. cikkei. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Wolters Kluwer. 2865–2895.

ügyek eleve idekerülnek, illetve a Törvényszékről ide lehet fellebbezni a döntések megváltoztatása iránt. Két további probléma pedig különösen kielezi ezt az ECJ-n belüli torzulást.

Egyiket a „forgóajtó”-hasonlattal írják le az elemzések, és ennek lényege, hogy miközben az ECJ elvileg az EU Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) és a tagállami kormányok közötti vitában semleges döntőbíróként tevékenykedik, addig az ECJ állandó apparátusa és az egyes bírák és főtanácsnokok referendáriusai, illetve másik oldalról a Bizottság jogi részlegei között szoros munkatársi cserekapcsolat jött létre. Akár másodállásban, akár többéves alkalmazás-felfüggesztés mellett a Bizottságtól a jogászok tucatjai jönnek át az ECJ jogászapparátusaiba – de ugyanígy a Törvényszék bíráinak referendárius törzskaraiba is –, majd néhány év után mennek vissza a Bizottság jogi osztályaira.<sup>61</sup> Az ECJ-t illetően a '90-es években még a referendáriusok több mint 10%-a a Bizottság jogi részlegről jött át ide dolgozni, de ma is 7% körüli ez az arány, a Törvényszéknél pedig a 30%-ot is meghaladja. Emellett a referendáriusok egy része az ECJ-n és a Törvényszéken töltött évek után visszamegy a Bizottság jogi részlegeihez, sőt többen eleve csak az ottani munkájuk szüneteltetése mellett dolgoznak e két bíróság valamelyikében. Így a Bizottság mindig beépített „baráti” jogászokra számíthat az ECJ vagy a Törvényszék bírói tanácsaiban, és fontosabb esetekben azok a bírák, akiknek munkatársi törzskarában a „baráti jogáshálózat” egy-egy tagja jelen van, az ECJ-elnök előadó bíró kijelölése révén megkaphatja az ügyet. Hogy a ciklikusan változó bírói tanácsokban és az érkező új bírók között milyen döntési preferenciák dominálnak, és melyik bírói tanács, illetve előadó bíró lenne kedvező a Bizottság számára, arról a beépített, korábbi bizottsági munkatársak, vagy innen távozva bizottsági munkatársi státuszra pályázó referendáriusok révén a legtöbbször megbízható belső információkat

<sup>61</sup> „Abundant literature in law, economics and political science has voiced concern that revolving doors can lead to regulatory capture. As the Commission frequently appears before the Court, those référendaires who were seconded from the Commission or those who wish to join the Commission may have the tendency to side with the Commission.” ZHANG, Angela Huyue (2016): *The Faceless Court*. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 38, No. 1. 101.

szerezhet a Bizottság.<sup>62</sup> A leggyakoribb peres fél e bíróságok előtt pedig épp a Bizottság – vagy ő perelve valamelyik tagállamot, vagy azok perlik egy intézkedésért őt –, és így a bírói függetlenség és a döntési objektivitás sokszor megkérdőjelezhető a „forgóajtószerű” összefonódás miatt.

A pálya tehát lejt az uniós szervek, köztük a Bizottság felé a luxembourgi bírászkodásban, és miközben semleges döntőbíróként elvileg izolálva vannak a bírák és a bírói tanácsok tőlük az EU versus tagállamok közötti vitákban, addig a beépített jogáshálózat és az általuk a Bizottság jogszapparátusa részére folyamatosan adott belső információk, illetve a szoros kapcsolat a Bizottság és a luxembourgi bírói vezető csoportok között jórészt illuzórikussá teszik az uniós intézkedéseket perlő tagállamok fegyveregyenlőségét. Hátrányukat még csak fokozza a luxembourgi bíróságoknak az a sajátossága – a francia hagyományokból átvéve –, hogy a döntési folyamat belső dilemmái és döntési alternatívái a nyilvánosság számára teljesen rejtve maradnak, nem engedélyezettek a bírák részéről a különvélemények és párhuzamos indokolások csatolása a döntésekhez. Így szemben a Bizottság jogászai részlegeinek bőséges belső információjával az említett beépített „baráti jogáshálózat révén”, a velük pereskedő tagállamok jogászai csak tapogatózni tudnak a bírákat megfelelően befolyásolni képes érvelések terén. Ehhez jön még az 500 milliós uniós népesség felett bírászkodó luxembourgi bírák francia „nyelvi csapdája” annak révén, hogy bár mind a 23 hivatalos uniós nyelven be lehet adni a tagállamokból a döntési indítványokat, de ezután ezeket franciára fordítva már csak ezen a munkanyelven folyik a döntési folyamat. A francia nyelv ismerete és használata néhány nyugati tagállamon (Franciaország, Belgium és Luxemburg) túl azonban csak minimális a jogász körökben azáltal, hogy az elmúlt évtizedekben az angol minden korábbi világnyelvet kiszorított. Így a legtöbb uniós tagállam számára ez a nyelvi hátrány a legszűkebb körre korlátozza, hogy kit tud kiválasztani a ciklikusan kiküldött

<sup>62</sup> Angela Huyue Zhang így írja ezt le: „Another consequence of the revolving door is that it allows the Commission to conduct intelligence surveillance on the Court. As Court membership is fluid and the preference of individual judges varies, the revolving door makes it possible for the Commission to keep pace with its changing landscape. Commissions secondees can sharpen their litigation tactics, for instance, by learning how to present arguments that can best persuade particular judges and référendaires at the Court. [...] The Legal Service of the Commission, which employs more than 200 lawyers, is a powerhouse that specializes in litigation before the Court.” ZHANG 2016, 102.

bírójának Luxemburgba, ugyanígy pedig a bírák azzal a nehézséggel állnak szemben, hogy alig tudnak találni saját országukban olyan jogászt, aki az uniós jog mellett a francia nyelvet is jól ismeri. Az évtizedek alatt kialakult luxembourgi esetjog kifejezései és formulái által használt francia – a bírósági zsargon – pedig még a francia nyelvet jól beszélők számára is csak hosszas nyelvi kurzus után elsajátítható.<sup>63</sup> Ez aztán szinte kényszeríti a tagállamokból érkező bírakat a döntés-előkészítő jogászmunkatársaik *uniós jogi részlegekből* való választására. Így a luxembourgi bíraskodás a tagállamoktól elszigetelve, de az uniós szervekkel, főként a Bizottsággal szinte szimbiózisban működik.

Egy másik tényező szintén tovább fokozhatja a torzulásokat és az ECJ-n belüli elnöki szignálási jog bírósági függetlenséget sértő és a luxembourgi bíraskodás objektivitását megkérdőjelező hatást. Ezt 2007-ben úgy írta le Hjalte Rasmussen, hogy a régi tagállamok bírái egy belső kört alkotva a 2004-től bekerült új tagállamok által küldött bírakat marginalizálni tudják, és a fontosabb ügyek eldöntéséből ki tudják őket rekeszteni. Ugyanis miután az elnök kijelölte az előadó bírót, a hetenként tartott összbírói értekezleten döntenek el – az előadó bíró javaslatára –, hogy milyen bírói formáció tárgyalja az ügyet: hármas tanács, ötös tanács vagy a Grand Chamber 15 fős tanácsa, és a fontos ügyekben a Grand Chamber dönt. Ebben pedig a Bíróság elnöke és elnökhelyettese mellett a régi tagállamok bíróinak említett köre dominál, miközben elvileg – legalábbis már újabban – egy rotációt ír elő az ECJ eljárási szabályzata.<sup>64</sup> Tomas Dumbrovsky 2013-as tanulmányában ezt az állítást megerősítette azzal, hogy ha az új tagállamokból bekerült bíró alkalmazkodik a régiek preferenciáihoz, akkor egy idő után közülük is bekerülhet kivételesen egy-egy bíró a belső körbe. Leírásában a domináns bírói belső kör úgy alakult ki, hogy 2005 után a Bíróság akkori elnöke a régi bírakat az ötös tanácsok élére állítva egy heti rendszerességgel ülésező informális döntési testületet hozott létre belőlük, és ezeken keresztül tudta elérni, hogy a tanácsi döntések egyrészt az ő preferenciái szerint jöjjenek létre, másrészt a domináns belső körhöz tartozók állandó információs előnnyel rendelkezzenek az ezekből

<sup>63</sup> Lásd: COHEN 2016.

<sup>64</sup> RASMUSSEN, Hjalte (2007): Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 Ideological Revolt. *Common Market Law Review*, Vol. 44. 1661–1687.

heti ülésekből kimaradó többi bíróval szemben.<sup>65</sup> Még egy további következmény a domináns, belső bírói kör megszilárdulásából, hogy az igazán fontos ügyeket eldöntő Grand Chamber 15 fős tanácsában – és így a legalapvetőbb esetjogi normák meghatározásában – a Bíróság elnökén és elnökhelyettesén kívül az ötös tanácsok elnökei vesznek részt, és a maradék bírák közül a régieket hozzájuk véve a biztos többségük a döntések meghatározására rendszerint nem kétséges. Az új tagállami bírókat 2005-től a Bíróság elnöke javaslatára eleve szétzörták és elkülönítették a különböző tanácsokba, és így a testületi szerveződésük a régikkel szemben nem jöhetett létre, és a fontosabb ügyekben az előadó bírák eleve csak e belső körből kerültek ki.<sup>66</sup> Dumbrovsky még azt is kimutatta, hogy bár némi színárnyalatot vittek egyes kelet-közép-európai bírák a régiek érveléseibe azzal, hogy az addigi rezzentlen föderális Európa-barát dominanciával szemben a nemzetállami védelem hangsúlyai is megjelentek – belső interjúk szerint ez az első lengyel bíróra, illetve cseh és az észti bíróra volt érvényes –, de alapvetően ez nem jelentett megújulást az uniós bíróságok döntési gyakorlatában.

Összességében tehát bár a strasbourgi bírákhoz képest jobb a helyzet Luxembourgban, és nem lehet elvitatni a döntéseik bírói jellegét, illetve a bírói függetlenség egy fokának megőrzését, valamint a bírói döntések bizonyos szintű objektivitását az ECJ bírói tanácsaiban. Ám a Grand Chamber általi legfontosabb döntések meghozatala, továbbá az említett „forgóajtó-probléma”, illetve a régi tagállami bírák említett belső klikkjének szerepe miatt nem megnyugtató a helyzet Luxembourgban sem.

<sup>65</sup> DUMBROVSKY, Tomas (2013): *The European Court of Justice after the Eastern Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges*. Boston, EUSA Twelfth Biennial Conference. 2. Dumbrovsky adatelemzése szerint 2004 után 2012-ig a kétszer végbement hároméves ciklus utáni ötös tanácsi elnökváltásai ellenére sem volt közöttük új tagállami bíró.

<sup>66</sup> Dumbrovsky abszolút számokban is kimutatta, hogy 2004–2012 között a belső kör legbefolyásosabb régi bírái legalább dupla annyi előadó bírói kijelölést kaptak, mint az új tagállamok bírái, és a tényleg fontos ügyek esetében ez nyilván még fokozottabban egyenlőtlen volt. Lásd: DUMBROVSKY 2013, 28.

## Az Európai Bíróság az Unió hatalmi dinamikájában

Az EU két luxembourgi bírósága közül a Bíróság (ECJ) nemcsak bírászkodása miatt fontos, hanem azért is, mert az alapszerződéseket értelmező tevékenysége révén bizonyos fokig közelít az alkotmánybíróság szerepéhez, másrészt az esetjoga közvetetten az uniós jogalkotás, az unió másodlagos jog magvát is jelenti. Nézzük meg ezeket közelebbről.

Az Európai Unió ugyan csak egy sajátos nemzetközi jogi képződmény, és egyes politikai körök ösztökélése ellenére sem tudta a tagállamokat egy föderális államban összefogni a 2003-as alkotmányozási kísérletének kudarca után, de a gazdasági összefonódás előnyei még az euroszeptikusabb tagállami kormányokat és politikai csoportokat is az ECJ expanzív alapszerződés-értelmezéseinek elfogadására készíti. Ennek révén az EU de facto legfelsőbb normatív szintjét jelentő ECJ alapszerződés-értelmezései mint az unió alkotmánybíráskodása is felfogható, noha az unió az említett kudarc miatt nem vált föderális állammá, és az alapszerződések nem jelentenek alkotmányt. Ez a de facto helyzet már évtizedek óta létezik, és mivel az alapszerződések módosítása az ECJ-értelmezések überelésére az egyhangúlagosság követelménye miatt legtöbbször szinte lehetetlen, így az ECJ e téren az állandó expanzív értelmezésével, majd ezekre esetjog építésével az eddigiekben korlátozhatatlanul hajtotta előre a tagállami törvényhozások korlátozását és az uniós jog terrénumának a kibővítését. Ezt a kibővítést elvileg – különösen a lisszaboni szerződésnek a tagállamokat kötelező státusza fokát illető tagállami alkotmánybírási értelmezések fenntartásai óta – az egyes tagállamok alkotmánybírási az alkotmányidentitásra alapozva megállíthatják, de e lehetőség deklarálása mellett ez ténylegesen még csak egyszer történt meg.<sup>67</sup> A cseh alkotmánybírák ugyanis 2012-ben az ECJ egy Csehországot érintő döntését az alkotmányidentitásukra alapozva megvétózták, és megtiltották e döntés csehországi végrehajtását. Ez azonban egyszeri volt, és az elvi lehetőség ellenére eddig nem történt más esetekben hasonló érvénytelenítés.

Látni kell azonban, hogy a tömeges migráció utóbbi években megugrott méretei, és a már itt lévő sokmillió muszlim közösségek militáns

<sup>67</sup> Lásd ennek legutóbbi elemzését Varga Zs. András alkotmánybíró tollából: VARGA ZS. András (2018): Az alkotmánybírásgok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 2. sz. 21–28.

felekezetei és körei – például a szalafiták fanatikussai – sokszázézes méretekben polgárháborús helyzeteket teremtenek az általuk lakott nagyvárosi kerületekben egy sor nyugat-európai országban, és a többségi lakosság politikai követelései azokat a pártokat röpitik a kormányhatalom felé, amelyek az eddigi jogi szabályozásokkal radikálisan szakítva meg akarják védeni az európai kultúrát az iszlamizálódással szemben. Ez a megváltozott európai politikai helyzet és hangulatváltozás módosulást hozhat létre a jövőben a tagállami alkotmánybíróságok eddigi tartózkodásában is az említett elvi ellenállási lehetőség kerülésében. E probléma ECJ általi nem észlelésére példaként csak említeni kell, hogy a luxembourgi bírák éveken keresztül a 2015-ben megugrott milliós migrációs beözönlés után, 2018 áprilisában úgy döntöttek egy eritreai migráns fiatalos lány, illetve a öt felkaroló jogvédő szervezet kérelmére, hogy időközben felnőttkorúvá válása ellenére is joga van az otthon maradt családjára – szülei és három fiútestvére – Hollandiába hozatalára családgyesítés címén, és az ezt megtagadó holland hatósági döntést az uniós jogba ütközönek minősítették.<sup>68</sup> Látni kell, hogy a korábbi évtizedekben hozott, migrációbarát ECJ-döntések amúgy is tág körben írták elő a családgyesítés címén a migránsok további százézeinek beengedését az unión kívüli országokból az uniós országokba. Ám több ország igyekezett úgy értelmezni ezt, hogy ha kiskorú ismernek el menekültként az országban maradásra, akkor az csak a nagykorúság elérése előtt kérheti szülei és tágabb családjára beengedést, utána mint segítségre szoruló, ám nagykorúság után ez a családgyesítési igény már nem illeti meg, hisz már nem segítségre szorult. 2018 áprilisában viszont úgy döntött az ECJ, hogy tágítani kell a családgyesítési lehetőséget, és a nagykorúság elérése ellenére is kérheti az uniós jog értelmében a migráns a szülei és fiverei beengedését Hollandiába. A Németországban hasonló helyzet miatt az itteni sajtó már jelezte is, hogy a német külügyi hatóságok is tanulmányozták az ECJ döntését, és ennek kapcsán ismertették a legutóbbi év számadatait, miszerint a 2017-ben beengedett majd 90 ezer, zömmel muszlim kiskorú migránsból tízezer jött szülők nélkül, és így ha az adott eritreai kislány plusz ötfős családját vesszük alapul, akkor további ötvenezer migráns kötelező beengedését írta ezzel elő az ECJ csak Németország számára és csak 2017

<sup>68</sup> Lásd az ECJ második tanácsának döntését C-550/16. számon: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200965&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10028154>

vonatkozásában, ám még ehhez jönnek a 2015-ös és 2016-os évek másfél milliót meghaladó iszlám tömegeiben levő hasonló kiskorúak tízezrei, és ezek több százezret kitevő, otthon maradt családjai.<sup>69</sup> Így ha ezt szem előtt tartjuk, akkor szkeptikusnak kell lennünk az új német belügyminiszter, Horst Seehofer által a kancellárjával szemben kiharcolt, havi ezerfős családegyesítési kontingens-felsőhatár kitűzését illetően. Bármely migránssegítő alapítványi jogászcsoporthoz ezt megtámadó beadványa az ECJ előtt egy tetszőleges migráns felkarolása ürügyén Németország elmarasztalását hozza majd létre, és e szabály uniós jogba ütközésének kimondását, mivel ezzel a felsőhatárral csak sok év alatt lehetne beengedni az ECJ által kötelezőnek ítélt, családegyesítésre jogosultakat.

Így e döntés mint esetjog az egész unióban a sokmillió új migráns-csoportok megsokszorozását jelentheti a jövő években még akkor is, ha sikerülnek az uniós határszerv, a Frontex és a tagállamok erőfeszítései a további migránsáradat megállítására. Ez pedig felveti azt a problémát, hogy hiába történt és történik meg a politikai véleményváltozás az európai polgárok sokmillió tömegeinek szintjén, és válnak kormánytöbbséggé egyre több európai országban a migrációt visszaszorítani igyekvő politikai erők, az uniós jogot értelmező Európai Bíróság fölöttük leblokkolja Európa védelmét. Ilyen helyzetekben pedig nagyon is valószínű, hogy – legalábbis egyes uniós országokban – az eddig csak elvi szintű lehetőség az uniós jogi aktusok tagállamon belüli érvénytelenítésére az alkotmányidentitás alapján élővé válhat a következő években. Ezzel pedig az ECJ „alkotmánybíráskodása” visszaszorulhat azzá, ami az uniós nemzetközi jogi jellegű természetéből mindig is következett volna: pusztán nemzetközi egyezményértelmező tevékenységgé, amely az egyezményt aláíró államok alkotmánybíráóságainak ellenőrzése alatt áll.

Hogy ez a lehetőség nemcsak teoretikus spekuláció, azt mutatta a 2007 körül hozott több ECJ-döntés utóhatása is, amelyek a szokásosnál is erőteljesebben lépték túl az uniós hatásköröket a tagállamok rovására, és explicit javaslatok jelentek meg elvi megalapozással e döntések végrehajtásának megtagadására. Az egyik ilyen volt az ECJ úgynevezett

<sup>69</sup> Lásd a *Die Zeit* tudósítását: „Insgesamt haben nach Angaben der Bundesregierung im vergangenen Jahr 89.207 Minderjährige einen Asylantrag in Deutschland gestellt, darunter 9084, die ohne Begleitung ihrer Eltern oder anderer Erwachsener eingereist sind.” *Die Zeit* (2018) 12 April.



*Laval-döntése*,<sup>70</sup> amely az unió négy alapszabadságára (személyek [munka], tőke, áru és a szolgáltatások szabad mozgása) alapozva beavatkozott a munkajogi és szakszervezeti kérdések területébe, amely kifejezetten a tagállamok hatáskörébe tartozik az uniós szerződések alapján. Ezzel az ECJ a piac szabadságára hivatkozva ellenőrzés alá vonta az egyes tagállamok alapvetően eltérő munkajogi és érdekképviseleti területének felügyeletét, és egy egységes uniós szabályozás esetjogát kezdte lefektetni. Ez az egyes tagállamokban száz évek alatt kiharcolt munkajogi és szakszervezeti vívmányokat söpört félre az uniós alapszerződések kompetenciaelosztásának nyílt megsértésével, és ez felvetette, hogy meg kellene tagadni az ilyen ECJ-döntések végrehajtását, hisz ez egy súlyos politikai dilemmát minden politikai egyeztetés nélkül rákényszerít a tagállamokra. Fritz Scharpf, az uniós politikai mechanizmusok elismert szakértője, német politikatudós ennek kapcsán felvetette, hogy e megtagadás után az uniós törvényhozásban – vagyis az uniós rendeletek és irányelvek kitárgyalási mechanizmusában – kell erről döntenet, és csak egy többségi akarat esetén lehet ilyen uniós jogot létrehozni.<sup>71</sup> Az európai társadalmak muszlim migránsok millióival elárasztása a luxembourgi bírák döntéseinek segítségével is – miközben a tagállamokban földcsuszamlásszerű választói eltolódások jönnek létre ennek megakadályozására – az egész európai civilizáció alapjait fenyegeti, messze meghaladva a máskülönben fontos munkajogi harcok kérdését is. Így ez valószínűvé teszi, hogy a Fritz Scharpf által ajánlott ellenállás egy bő évtized után realitássá válhat, és az ennek már megtörtént elvi deklarálása a legtöbb uniós tagállami

<sup>70</sup> C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others*.

<sup>71</sup> „Die Regierung könnte erklären: Wir halten diese EuGH-Urteil für nicht gedeckt durch die politische Willensbildung in Europa. Dieses Urteil ist reines Richterrecht, das nie politisch akzeptiert wurde. Wir akzeptieren jedoch ein Votum des Ministerrats falls dieser das Urteil bestätigt. Das heißt, man müsste nicht nur der nationalen Widerstand deklarieren, sondern auch die europäische Politik anrufen und fragen: »Habt ihr das wirklich gewollt, was die Richter hier machen? Wenn eine qualifizierte Mehrheit der Länder Ja sagt, dann werden wir weiterhin das Europarecht vollziehen.« Das wäre aus meiner Sicht die einzige Strategie, mit der man nicht die generelle Unterstützung für die europäische Integration aufkündigen müsste und trotzdem Widerstand leisten können gegen diese zu weit gehende richterliche Interpretation von Verträgen, die vor mehr als 50 Jahren geschlossen wurden.” GIRND, Cornelia (2008): Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. *Mitbestimmung*, Vol. 54, No. 7–8. 23.

alkotmánybíróság által az alkotmányidentitásra alapozva a jövő években konkrét döntéseket is hozhat.

Ennek anticipálása kapcsán érdemes kitérni az Európai Unió egy szerkezeti alapproblémájára, amely még sürgetőbbé teszi e lépés megtételét. Az alapproblémát úgy lehet megérteni, ha a kiindulópontba az európai államok föderalizmus felé ösztökélt változásainak félutas állapotát tesszük. Az eredetileg nemzetközi szerződést jelentő 1957-es Közös Piacba egyesülést már az 1962–64-es ECJ-döntések a közösségi jog szupremáciájának deklarálásával a tagállami jogrendszerek felett a kvázi föderáció felé vitték el – és ezzel a római szerződést kvázi alkotmányjoggá tették –, de különösen a későbbi uniós szerződések és az ezeket radikálisan kiterjesztő ECJ-esetjog ment el egy félig megvalósult Európai Egyesült Államok irányába. A 2003-as uniós alkotmányozási kudarc, majd a 2008-as mélyreható világszintű bank- és pénzügyi válság azonban az egyes államokon túli összes transznacionális képződmény iránt a legmélyebb pesszimizmust hozta létre az európai polgárok százmilliói körében, és egy sor országban az inkább euroszeptikus politikai erők kormánytöbbségét hozta létre. Ezt 2015-től csak erősítette a sokmillió iszlám migrációs tömegek meglődülése, amellyel szemben a föderációbarát uniós elit támogatóan vagy legalábbis semlegesén lépett fel, de a választók követelésére, a migráció megállítására nem tettek hatékony lépéseket. A tagállamokban így mindenhol megerősödtek az euroszeptikus politikai erők – néhány helyen kormánytöbbséget is szerezve –, de az Európai Unió szintjén ez nem tud megjelenni az uniós intézmények szerkezeti sajátosságai miatt. Ugyanis itt már kezdetektől az ECJ hajtotta előre a föderáció felé az európai integrációs képződményt, és a későbbiekben az uniós alapszerződésekben is megerősített integrációs összefonódásban még inkább megkapta ezt a szerepet. Vele kooperálva pedig a föderációs erők másik intézménye, a Bizottság áll függetlenül a tagállamok felett, és a legtöbbször velük szemben. Miközben az euroszeptikusabb tagállamok ösztökélésére a tagállami szuverenitást őrző kormányközi intézmények – az állam- és kormányfők tanácsa, illetve az uniós jog fő alkotója a Miniszterek Tanácsa – is főszerepet kapott az uniós meghatározásában.

Ez a patthelyzet azonban a kvázi föderáció kvázi alkotmányát jelentő uniós alapszerződések csak egyhangúlagosan változtatható jellege miatt úgy oldódik fel már évtizedek óta, hogy a jórészt pusztán nyilvánosság előtti hangoskodásra szorított szerepű Európai Parlament és az egyhangúlagosságra képtelen tagállami állam- és kormányfői Európai Tanács

csak minimálisan tudja érvényesíteni az unió alapjainak megváltoztatását. Ezzel szemben az unió kvázi alkotmányát kizárólagos monopóliummal értelmező ECJ az esetjogával a teljes uniós politikát mint alkotmánykonkretizálást alkotja meg. Ezt a helyzetet nevezte el 2016-os könyvében *Dieter Grimm* alkotmánytörténész, volt német alkotmánybíró és az uniós intézményi szerkezet nagy kritikusa az „Über-Konstitutionalisierung” (*over-constitutionalization*) jelenségének.<sup>72</sup> Az említett patthelyzet mellett ezt lehetővé teszi még az uniós alapszerződéseknek az a jellege is, hogy nemcsak a működési keretet tartalmazza az uniós intézmények számára (amelyen keresztül aztán a konkrét politikai folyamatoknak kellene a tartalmi politikákat kialakítani), hanem egy sor absztraktnan megfogalmazott politikai célkitűzést is a főbb uniós kompetenciák számára. De még ezek alapja, a négy uniós szabadság is mint az egész unió alapcéljai olyan átfogóak, amelyek egy aktivista bírósági értelmezésben szinte hézagmentesen meg tudják határozni az összes tagállami életviszonyt. Hisz a személyek (munka), áru, tőke és a szolgáltatások szabad áramlása az unió egész területén valamilyen közvettséggel minden tagállamon belüli szabályozást érint, és az ECJ az elmúlt évtizedekben nem riadt vissza attól, hogy alapszerződés-értelmezéseit tartalmazó esetjogában meg is valósítsa a teljes uniós politikának az alapszerződés-konkretizálásaihoz kötését. Ebben pedig nagy segítséget kap mindenkor a kormányközi intézményekkel szemben az uniót a föderalizmus felé ösztökélő Bizottságtól és többtízszere állandó eurokrata bürokráciájától. Egyrészt a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások tucatjaival az ECJ előtt érvényesíti a Bizottság az ECJ esetjogát – és ezt ezzel kényszeríti a tagállamokra –, másrészt a jórészt az ő apparátusa révén előkészített uniós jogi rendeletek és irányelvek tervezetei a legtöbbször nem tesznek mást, mint az ECJ korábbi esetjogát egy-egy területet illetően kodifikálják, és ettől kezdve ez már nemcsak mint ECJ-esetjog, hanem mint teljes, közvetlenül hatályos uniós jog kap jogerőt.<sup>73</sup> Mindezek hatására az elemzésekből

<sup>72</sup> Lásd: GRIMM, Dieter (2016): *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München, C. H. Beck Verlag.

<sup>73</sup> Lásd ennek részletezésére WASSERFALLEN, Fabio (2009): The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union. Paper Presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 8. 1128–1146.; illetve: BLAUBERGER, Michael – SCHMIDT, Susanne K. (2017): The European Court of Justice and its political impact. *West European Politics*, Vol 40, No. 4. 907–918.

az a következtetés vonható le, hogy ténylegesen a nyilvánosság háta mögött működő ECJ az egész Európai Unió meghatározó ereje, és az elvileg az egész EU fölé rendelt állam- és kormányfői tanács az egyhangúlagosság hiánya miatt képtelen az ECJ-t kontrollálni (például alapszerződés-módosítással). A Miniszterek Tanácsa a rendelet- és irányelvalkotás közben a Bizottság és apparátusa ezt illető javaslatai révén pedig legtöbbször nem tesz mást, mint az ECJ esetjogát kodifikálja, hisz ezt terjeszti eléjük elfogadásra a Bizottság, amely pedig az ECJ-vel való tandemjében csak segéderő lehet.

Ez a vezetési ponthelyzet a félutas föderáció és a részben erősnek maradt tagállami (kormányközi) uniós irányítás között – és ebben a ponthelyzetben az ECJ középpontba nyomulása – azonban nagy árat követel az unió egészét tekintve. Az unió ugyanis így egy olyan vezető irányítása alá került, amely a bírósági döntések természete miatt csak a múltba visszatekintve tud orientálódni. Bármilyen változás végbemegy az unió és a világ helyzetében – amelyekre egy igazi államban egy operatív információkat feldolgozni képes kormány villámgyorsan tud reagálni, akár kivételes állapotot vagy szükséghelyzetet is meghirdetve! –, ezen ponthelyzetes vezetési módus miatt az unióban csak az évek alatt kialakult cselekvési térképekhez lehet folyamodni. Egy hasonlaltal talán a következőképpen lehetne ezt a helyzetet ábrázolni: mintha egy óriási óceánjáró kapitányfülkéjébe benézve azt látnánk, hogy egy hátsó szobában a kapitány és első tisztje egy régi térkép felett tanakodik a tennivalókról. Közben pedig közeledik a jéghegy. Vagyis az unió jelenlegi vezetési szerkezete arra jó, hogy nehezítse az esetleges kilépési kedvet és a renitens tagállamok fellépését egyes uniós intézkedésekkel szemben, miközben az ECJ uniós jogköröket szélesítő esetjoga révén egyre inkább közeledjen egy föderációhoz, akár tetszik ez az uniós polgároknak, akár nem. Ám ennek révén az egész uniót tekintve egy életképtelen hánykolódás válik jellemzővé. Amíg a világ gazdasági, pénzügyi, politikai, demográfiai stb. viszonyainak több-kevesebb rendezettsége ezt az irányítatlanságot megengedi, és a kialakult állapotokon nem kell lényegesebben változtatni a túléléshez, addig ez a helyzet látens maradhat. Ám amikor a viszonyok felborulnak – mint ahogy például 2015-ben a milliós migrációs tömeg Európa felé való megindulásakor –, akkor megmutatkozik az unió életképtelensége.

## Ösztökélés egy ideálisabb helyzet felé

Az Európai Bíróságot a középpontba toló uniós irányítási patthelyzet felszámolását célzó javaslatételre itt nem lehet vállalkozni, és ennek feloldási irányánál csak jelzésszerűen lehet utalni arra, hogy a nemzeti közösséget meghaladó egységes európai tudat és erre épülő európai nyilvánosság, illetve tényleges európai pártrendszer hiányában a föderáció irányába menni további zsákutca lenne. A mai unió ebből adódó visszametszése a kezdeti Közös Piac szintű integrációra pedig csak a mainál drámaibb problémák tömeges jelentkezése esetén lenne politikailag reális alternatíva. Az ECJ-központú és így legfelsőbb szinten bírák által jurisztokratikusan vezetett Európai Unió torzulásainak csökkentésére azonban adódik néhány kézenfekvő reformjavaslat a fenti elemzésekből, és a fejezet záró részében erre szeretnék vázlatosan kitérni.

Hat változtatás az uniós főbíróságok, de különösen a hierarchikusan felsőbb ECJ esetében még a patthelyzetes uniós irányítás mai helyzetében is javulást hozhatna. Egyrészt a demokratikusság szempontjából az uniós jurisztokrácia döntési mechanizmusának a nyilvánosságát illetően, másrészt a tagállami kiszolgáltatottságot illetően, amely az uniós intézmények – különösen a Bizottság – jogi részlegeinek és az uniós főbíróságok jogászai apparátusának (referendáriusainak) összefonódásából adódik, és amely révén lejt a pálya az uniós intézmények felé a tagállamokkal való pereskedésük során. Az egyik legfőbb torzulás, hogy mind az ECJ, mind a Törvényszék elnöke nem egyszerűen csak a bírósági igazgatás semleges intézője, hanem egy sor jogosítványa révén a bírói tanácsok döntéseit is erőteljesen befolyásolni tudja. Különösen igaz ez az ECJ elnökére, aki a két bíróság hierarchikus viszonyai és a fontosabb döntések ECJ hatáskörbe tartozása miatt az egész uniós jurisztokrácia vezetőjének tekinthető. Ezért már akkor közelebb kerülnénk az uniós irányításának demokrácia felé tolásához, ha a bírói döntésekbe való elnöki befolyást csökkenteni tudnánk. Erre irányul a következő javaslatok közül az ECJ és a Törvényszék bírúinak tanácsokba rendezésénél, illetve az egyes bírói tanácsok elnökeinek kiválasztásánál a főbírósági elnökök javaslati jogának megszüntetése, és e helyett a random, véletlen mechanizmusokra épített megoldások, a sorsolás általi elrendezés felvetése.

Egy másik javaslatra áttérve, a bírósági döntési folyamatok nyilvánosságának növelése a mai teljes titkosság helyett már csak azért is követhető, mert ténylegesen épp a bíraskodás közben az eseti hatásokon

túlnyúló esetjog „alkotmánykonkretizálást” jelent, e mellett a politikai viták és küzdelmek a tagállamok és az uniós intézmények – köztük első-sorban Bizottság – között e bírósági döntéseken keresztül mennek végbe (demokratikus küzdelmek helyett a jog ruhájába öltöztetett jurisztokratikus küzdelmek). Így az itteni nyilvánosság minimumát jelentené, hogy legalább a bírósági döntési folyamatokban meglévő és megvitatott alternatívák nyilvánosságot kaphassanak, és így a többségi döntések mellett az ellenzavazó bírák különvéleményei és párhuzamos indokolásai is nyíltan megjelenhessenek a döntési folyamatok végén. Ezzel közelítenénk a fegyveregyenlőséghez az uniós bíraskodásban leggyakoribb felek, a Bizottság versus tagállami szembenállás tekintetében, és a jogi dilemmákat, illetve a bírói tanácsokban domináns érvelési mintákat, alternatívákat mindegyik fél teljesebben tudná a jövőt illetően anticipálni. De e fegyveregyenlőség teljessé tétele csak akkor lehetséges, ha a fentiekben jelzett „forgóajtót” a Bizottság jogi részlegei és a két főbíróság jogi referendárius munkatársi részlegei között is be tudnánk csukni. E célból az ezt illető összeférhetetlenség bírósági szabályzatokba beiktatása merül fel.

Végül egy technikai kérdésnek tűnik, de talán a legradikálisabb hatásokkal járó változás az lenne, ha a több évtizede kialakult francia munkanyelvet a bírósági belső döntési folyamatokat illetően a sokkal elterjedtebb világnyelvi szintet elért angol nyelvre cserélnénk le. Ezzel a tagállamokból a kompetens bírák sokkal szélesebb bázisból lennének kiválaszthatók, de ugyanígy a bírák jogász munkatársait is otthonról lehetne hozni a tagállamokból, és nem lennének rászorulva a bírák kényszerűen az uniós intézmények belső nevelésén és szelekcióján átesett brüsszeli jogász elit tagjaira, a feltehetően jórészt már zsigerből eurokrata beállítottságú jogászságra. Mindezek előtt azonban érdemesnek tűnik felkarolni egy már több éve megjelent javaslatot az uniós főbíróság alapszerződéseket átlépő kompetenciabővítésének megállítására, amely a tagállami alkotmánybíróságok – vagy ahol ilyen nincs, ott a legfelső bíróságok – egy-egy tagjából egy hatásköri bíróságot hozna létre, és ez a túllépés megállapítása esetén megsemmisíthetné az uniós főbíróság döntését.

## Egy hatáskörtúllépést szankcionáló ad hoc bíróság létrehozatala

Az Európai Bíróság hatáskorbővítő döntéseinek növekvő kritikája Ulrich Gollt és szerzőtársát, Markus Kenntnert 2002-ben arra ösztökölték, hogy az egyes tagállami alkotmánybíróságok alkotmányidentitásra támaszkodó ellenállási lehetőségei mellé egy, a tagállami főbíróságokból összetevődő hatásköri bíróságot tervezzenek el, amely szankcionálni és megállítani tudná az alapszerződéseket túllépő uniós ítélkezési gyakorlatot.<sup>74</sup> Csak az elképzelést átvéve, de a konkrét javaslatukat átalakítva abból kell kiindulni, hogy az Európai Unió nem föderális állam, hanem csak egy sajátos nemzetközi jogi képződmény, így e képződményt megalapozó szerződések betartását ellenőrző bíróság nemzetközi jogi jellegű bíróság, és nem rendelkezhet egy állam alkotmánybíróságának értelmezési szabadságával. Így az absztraktabb rendelkezésekből, elvekből értelmezés címén új norma kialakítása vagy új területre kisugárzó hatással bíró alapelv kialakítása túllép e bíróság funkcióján, és a szerződött tagállamok szerződészmódosító funkciójának illetéktelen elbirtoklását jelenti. A hatáskörtúllépés megakadályozására létrehozandó államközi bíróság fő feladata így az ilyen jellegű döntések megsemmisítése lenne.<sup>75</sup> E bíróság kontrollja a kétszintű Európai Unió Bírósága esetében nyilvánvalóan a felső szintet jelentő ECJ döntéseit illetné, és csak másodlagosan irányulna a Törvényszék döntéseire (amelyek ellen amúgy is fellebbezni lehet az ECJ előtt), de elvileg ezen alárendeltebb bíróság is hozhat létre olyan döntést, amely felvetheti az uniós szerződés kompetenciamegosztásának a túllépését.

Az első kérdés a hatáskörtúllépést ellenőrző bíróság esetében, hogy egy-egy uniós bírósági döntés megtámadásához a tagállamok milyen nagy koalíciója legyen szükséges előfeltétel. Ahhoz, hogy elinduljon

<sup>74</sup> Lásd: GOLL, Ulrich – KENNTNER, Markus (2002): Brauchen wir ein europäischer Komptenzgericht? Vorschläge zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, No. 3. 101–106.

<sup>75</sup> Martin Höpner az ilyen hatáskörtúllépéseknek a legitim szerződésértelmezésektől (rendelkezéskonkretizálásoktól és esetleges házagkitöltésektől) elválasztására egy hatfokozatú skálát hozott létre, hogy operacionalizálhatóvá tegye az uniós főbírósággal szembeni kritikák jogosságát, lásd: HÖPNER, Martin (2010): Von der Lückenfüllung zur Vertagsumsdeutung. Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, No. 1. 165–185.

ez az eljárás még nem célszerű túl magas küszöb előírása, hisz a tényleges megsemmisítő döntéshez nyilvánvalóan magasabb arány lenne kötelező majd a bírói testületen belül. Így például az Európai Parlamentben birtokolt tagállami képviseleti helyeket alapul véve elő lehetne írni, hogy minimálisan az itteni képviselőhelyek 15%-ával rendelkező tagállamok összefogása kell egy ilyen eljárás megindításához, és emellett az ezt kezdeményező tagállamok köre kiterjedjen legalább három tagállamra. A megsemmisítésről vagy ennek elutasításáról való döntést pedig a 27 tagú bíróság többségi szavazással mondhatná ki úgy, hogy minden tagállami bírónak egyenlő szavazati joga lenne. Egy ilyen felépítés és alacsony eljárásindítási küszöb valószínűvé tenné, hogy évente több esetben is indulna ilyen hatáskörtúllépési eljárás, de ennek ellenére nem lenne célszerű, hogy az otthoni alkotmánybírói vagy legfelsőbb bírói posztjuk és törzskari munkatársi csapataik mellett a bírácoknak már az első időkben is egy nagyobb uniós apparátusa legyen, de stabilizálódásuk esetén elképzelhető egy ilyen kiépítése is. Addig az egyes tagállami parlamentek az alkotmánybírák közül többségi szavazással választanának egy-egy bírót a testületbe, és az otthoni megbízási ciklusuk végéig betölthetnék párhuzamosan ezt a posztot is. Már előre megjósolható lenne egy ilyen bíróság létrehozatala esetén, hogy az uniós versus tagállamok viszonyában a hatalmi súly alaposan visszatolódna a tagállamok felé úgy, ahogy az európai integráció elején a cél megfogalmazódott.

### **Az ECJ és a Törvényszék bíráinak tanácsokba rendeződése, tanácselnökök kijelölése**

A bírói függetlenség és a bírói tanácsok döntéseinek elvárható semlegessége csak akkor biztosítható a bíraskodásban, ha a bírósági vezetők igazgatási funkciók révén nem tudnak érdemi befolyást szerezni bírói döntések tartalmi formálására. Ez a jogállamiság alapelve, de épp az uniós jogállamiság felett őrökdő uniós főbíróságok esetében ez csak korlátozottan érvényesül, és az egyes bírácok bírói tanácsokba sorolásánál az ECJ és a Törvényszék elnökének javaslati joga az összbírói testület felé ennek eldöntésénél tartalmilag az ő rendelkezési jogukat hozza létre ebben a hatáskörben. Ezt az Európai Unió Bíróságának alapokmánya az ECJ vonatkozásában a 16. cikkben, a Törvényszék vonatkozásában az 50. cikkben szabályozza, az ECJ eljárási szabályzata a 11. cikkben,



a Törvényszéké pedig 13. cikkben ezt tovább részletezi. Ugyanígy a létrejött tanácsok elnökeit is az összbírói értekezlet választja meg az ECJ és a Törvényszék elnökének a javaslatára – ami szociológiailag fő szabály szerint az ő javaslatukat teszi döntéssé –, és ez tovább növeli érdemi befolyásolási lehetőségeiket a bírósági döntésekre. Így a jogállamiság parancsát szem előtt tartva ennek megszüntetését és e helyett a random, véletlen mechanizmusok révén történő bírói elosztást kell javasolni az egyes bírói tanácsokba, és ugyanezt a módszert a tanácsvezető bírák kiválasztására is az alapokmány említett két cikkének módosításával: „A Bíróság bíráit sorsolás útján ötfős tanácsokba sorsolják, és az egyes tanácsokba került bírák közül a tanácsok elnökeit sorsolással választják ki. A tanácsokba sorsolás és azon belül a tanácselnök megbízása három évre szól, melynek letelte után új sorsolás következik.” Ugyanezt az alapokmány 50. cikkének módosításával a Törvényszéket illetően kellene kimondani.

## Az előadó bírák kiválasztása

Az előadó bíró kiválasztását az egyes indítványok elbírálására, ami sok szempontból meghatározza a későbbiekben a bírói tanács döntésének az irányait, szintén a két főbírói elnök határozza meg. Bár ebben annyi különbség van, hogy a Törvényszék elnöke ebben némileg korlátozottabb, és a Törvényszék erre vonatkozó előzetes határozatában lefektetett kiválasztási ismérvek alapján teheti meg csak az ügyet eldöntő tanács kijelölését, és ezután az ottani tanács elnökének javaslatára nevezi ki a tanács bírái közül az előadó bírót.<sup>76</sup> Az ECJ elnöke esetében azonban semmilyen korlát nem létezik, és teljes szabadsággal döntheti el mindenkor az előadó bíró kijelölését. A két bíróság közül pedig épp az ECJ áll hierarchikusan feljebb, és az egész unió szempontjából az összes fontos kérdést az ECJ

<sup>76</sup> „A Törvényszék meghatározza azokat az ismérveket, amelyek alapján az ügyeket a tanácsok között elosztják.” (25. cikk) „Az eljárást megindító irat beérkezését követően a Törvényszék elnöke a Törvényszék által a 25. cikknek megfelelően meghatározott ismérvek szerint a lehető leghamarabb kiosztja az ügyet valamelyik tanácsnak. A tanácselnök a tanácsnak kiosztott minden egyes ügy vonatkozásában javaslatot tesz a Törvényszék elnökének az előadó bíró személyére. A kijelölésről a Törvényszék elnöke határoz.” [A Törvényszék eljárási szabályzata 26. cikk (1) és (2) bekezdése].

dönti el.<sup>77</sup> Mindkét esetben javasolható, hogy a jogállamiságnak jobban megfelelő random kijelölési mechanizmus érvényesüljön itt is, és sorsolás útján kerüljön sor az előadó bírák kijelölésére a mostani elnöki kiválasztás helyett: „A Bíróság (Törvényszék) elnöke az eljárást megindító irat benyújtását követően a lehető leghamarabb nyilvános sorsolás útján kijelöli az ügygel megbízott előadó bírót.”

## Különvélemények és párhuzamos indokolások lehetővé tétele

Az Európai Unió Bíróságának döntései, különösen a hierarchikusan felsőbb ECJ döntései a peres feleket meghaladó hatással főként az uniós alapszerződések konkretizálását végzik el, és esetjoguk válik a későbbiekben mind az alapszerződések legfelsőbb szintű értelmezésévé, mind – ahogy az előbbiekben látható volt – a másodlagos uniós jogot jelentő rendeletek és direktívák alkotásánál a tartalmat már meghatározó normatív középpontnak. Így a legkevésbé sem csak egyszerű bírósági döntések ezek, hanem inkább az uniós kvázi alkotmányának „alkotmánykonkretizálásai” és az uniós jogalkotási aktusok lényegmeghatározói. Ráadásul, mivel a kettős alapszerződés, az EUSZ és az EUMSZ közül az előbbi jórészt csak tágran megfogalmazott alapelvek lefektetését jelenti – a legtágabb a négy alapszabadság pusztá deklarációja –, így az ezt értelmező ECJ lényegében teljes szabadságot élvez az alkotmány konkretizálása közben, amely a felülbíráhatósága egyhangúlagossághoz kötése miatt minden más uniós szerv által megváltoztathatatlan. Így az uniós politikai akaratképzés a legmesszebbmenőkig jurisztokratizálódott – demokratikus küzdelmek helyett bírósági döntések alakjában dőlnek el a politikai kérdések –, és legalább a demokrácia minimumához közelítés miatt fontos, hogy a belső bírósági döntések folyamán felbukkanó döntési alternatívák és dilemmák megjelenjenek a döntés lezárása után, és a többségi döntéssel szemben a más érveléseket és értelmezéseket támogató bírák megjelenhessenek ezekkel a nyilvánosság előtt. A jurisztokratikus hatalmi rendszerben a különvélemények és a párhuzamos

<sup>77</sup> „A Bíróság elnöke az eljárást megindító irat benyújtását követően a lehető leghamarabb kijelöli az ügygel megbízott előadó bírót.” [Az ECJ eljárási szabályzata 15. cikk (1) bek.]

indokolások nyilvánossága a demokrácia minimumának visszacsempészését jelenti, és ezért is kell itt erre javaslatot tenni.<sup>78</sup>

Ezt a lehetőséget nem deklaratíván tiltják az uniós főbíróságokat szabályozó rendelkezések az EUSZ-ben, az EUMSZ-ben, az alapokmányban és az ezeket részletező eljárási szabályzatokban, hanem csak hallgatnak róla. Így ennek lehetővé tétele nem módosítást, hanem kiegészítést igényel. Legalkalmasabb erre az Európai Unió Bíróságának alapokmányában a 36–37. cikkek kiegészítése – amelyek az ítéletek indokolásáról és kihirdetéséről szólnak – egy-egy új bekezdéssel a következő módon: „Az a bíró, aki nem szavazta meg az ítéletet, különvéleményben fejtheti ki eltérő álláspontját és ennek indokait. Az a bíró, aki megszavazta ugyan az ítéletet, de a többségtől eltérő indokai voltak erre, párhuzamos indokolásban fejtheti ki ezeket” [36. cikk (2) bekezdés]. „Az ítélethez csatolt különvéleményt és a párhuzamos indokolást az ezt készítő bíró írja alá, és az ítélet nyilvános kihirdetésén a többségi döntés kihirdetése után nyilvánosan felolvassa” [37. cikk (2) bekezdés].

## **Összeférhetetlenség kimondása az uniós intézmények jogász részlegei felé**

Az előbbiekben már jelzett „forgóajtó-probléma” – a luxembourgi bírák és az uniós intézmények jogi részlegei közötti összefonódás – a legmesszebbmenően sérti az uniós főbíróságok objektív ítélkezésének lehetőségét, és a Bizottsággal szembeni perléseknél a tagállamok ennek révén szisztematikus hátrányba kerülhetnek, így ennek megszüntetése és az összeférhetetlenség kimondása e téren az egyik fontos teendőt jelenti. Az ECJ esetében erre az eljárási szabályzata 20. cikkének kiegészítése látszik alkalmasnak, a Törvényszék esetében pedig az eljárási szabályzatának 39. cikke kínálkozik, ahol a tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat említik. Mindkét esetben annak beiktatása látszik szükségesnek,

<sup>78</sup> Más érveléssel Marcus Höreth is a különvélemények és párhuzamos indítványok lehetővé tételével kívánja feljavítani az uniós főbíróságait; ő ezzel e bíróságok jövőbeli eltérését a kialakított esetjoghoz képest szeretné rugalmasabbá tenni, mert így nemcsak a lefektetett esetjog (vitathatatlan) racionalitása maradna fenn, hanem az eltérő alternatívák is ott állnának mintaadóként a jövő számára. Lásd: HÖRETH, Marcus (2011): Richter contra Richter: Sondervoten beim EuGH als Alternative zum “Court Curbing”. *Der Staat*, Vol. 50, No. 2. 191–226.

hogy a bírák (illetve az ECJ esetében még a főtanácsnokok) jogi referensei státuszára nem jelentkezhet olyan személy, akit előtte három éven belül valamelyik uniós intézményben foglalkoztattak, illetve az itteni munka befejezése után legalább három évig nem pályázhat meg más uniós intézményben állást. Ez a kiegészítés feltehetően bezárja a „forgóajtót”, és az unió versus tagállam perlésekben a fegyveregyenlőség nagyobb esélyt kaphat.

## A francia helyett az angol nyelv használatára áttérés

Láttuk, hogy a luxembourgi bírák belső munkanyelvének milyen kont-raszelektáló hatása van annak következtében, hogy az így kizárólagosan használt francia nyelvet az unió országainak többségében végletesen hát-térbe szorította világnyelvként az angol. Így a tagállamok számára a szám-bajbőhető bírák csak egészen szűk bázisról választhatók ki, de ugyanígy ezek pedig a jogászi munkatársaikat nehezen tudják saját tagállamaikból verbuválni, és spontán módon rászorulnak az uniós intézmények jogá-szi részlegeiből ezek beszerzésére. Ám ez pedig a fő peresfélként előttük megjelenő tipikus uniós intézmény versus tagállami perlekedésben lejtős pályát hoz létre az unió javára és a tagállamok kárára. Ezt nevezi Mathilde Cohen „francia nyelvi csapdának”, és javasolja a francia nyelv helyett a jóval elterjedtebb angol nyelv belső munkanyelvként használatát, és ezt szeretném most tőle átvéve megismételni.

Ha szétnézünk a luxembourgi bíráskodást szabályozó négyzintes sza-bályrendszerben – az EUSZ 19. cikke, az EUMSZ 251–281. cikkei, illetve az ezek alapján kiadott Alapokmány és az ezt tovább részletező eljárási szabályzatok mind az ECJ, mind a Törvényszék vonatkozásában – akkor azt láthatjuk, hogy bár (különösen az eljárási szabályzatokban) bőségesen szólnak a bírósági nyelvhasználatról, de ezen szabályok csak a bírósági külső érintkezést érintik, és nem szólnak a belső munkanyelvről. Erről eredetileg egy másodlagos uniós joganyag, a 1/58/EGK rendelet 6. cikke szólt, és az egyes uniós intézmények eljárási szabályzataira bízta ezt, de végül egyik ilyen intézmény sem rögzítette ezt hivatalosan, hanem csak szokásjogilag alakult ki a *de facto* munkanyelvi nyelvhasználat, amely így

a két uniós főbíróságnál a francia lett.<sup>79</sup> Javasolni így azt lehet ennek megváltoztatására, hogy amit elmulasztott mind az ECJ, mind a Törvényszék az eljárási szabályzatukban e téren, azt pótolni kell, és beiktatni – az ECJ eljárási szabályzata esetében 38/b cikként, a Törvényszéknél pedig a 46/b cikként –, hogy a bírósági belső döntési eljárásban a munkanyelv kizárólagos jelleggel az angol nyelv.

---

<sup>79</sup>

„Ez annál inkább is érdekes, mivel számos olyan dokumentum fellelhető, amely az »Európai Bizottság munkanyelveiről« (angol, francia, német) tesz említést, annak ellenére, hogy ezek az 1/58/EGK rendet 6. cikke alapján sehol nem kerültek rögzítésre. Ehelyütt említendő meg a rendelet 7. cikke, mely kifejezetten az Európai Bíróság eljárási szabályzatára bizza a bírósági eljárások során alkalmazandó nyelvek meghatározását. [...] Az eljárási szabályzat azonban egyetlen ponton sem rögzíti a francia nyelv munkanyelvként történő alkalmazását, mely azonban a gyakorlatban a Bíróság létrehozása óta *de facto* érvényesül.” LÁNCZOS Petra (2012): *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. 90.

Vákát oldal

## IV. fejezet

# Az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezete

A nyilvánosság előtt az unió leghatalmasabb testületének a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács tűnik, folyamatos döntésmeghatározóként pedig a Bizottság, élén annak elnökével. Az Európai Parlament mint nem igazi törvényhozó testület – és képviselői megválasztásánál az alacsony választói részvétel miatt – még a nyilvánosság előtt is csak mint pusztá hangoskodó politizáló fórum jelenik meg. Ezekhez képest az Európai Bíróság a nyilvánosság mögött tevékenykedve egyes döntéseivel csak az uniós tagállamok politikai nyilvánosságának töredékét éri el, és a politikával foglalkozó szakújságírók, publicisták és társadalomtudósok is csak alkalmanként figyelnek rá.<sup>80</sup>

Néhány tanulmány és könyv azonban már évek óta kimutatta közelebbi elemzéssel, hogy az Európai Unió – és elődje, az Európai Közösség (a továbbiakban: Közösség) – olyan belső hatalmi szerkezetet épített fel, amely még formális szabályozás szintjén is korlátozhatatlan hatalmat összpontosított az unió főbíróságánál. A Bíróság döntéseivel szemben nincs jogorvoslat és változtatási lehetőség, és mivel e döntések végzik el az uniós alapszerződések mindenkire kötelező értelmezését is, így ellenétbe kerülés esetén, amíg ezeket nem tudják megváltoztatni a tagállamok az őket az uniós döntési mechanizmusban megjelenítő kormányközi testületeken keresztül (Európai Tanács, Miniszteri Tanács – mai nevén már: az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) – és részben

---

<sup>80</sup> Jelezni kell, hogy az Európai Unió Bírósága az utóbbi évtizedekben belülről már három bíróságból áll, de ezek közül a Közszolgálati Törvényszék csak az uniós alkalmazottak vitás ügyeiben jár el, és így az uniós hatalmi szerkezetben nem játszik szerepet; az 1989-ben főleg a nagytömegű versenyjogi ügyekre létrehozott Elsőfokú Bíróság – ma Törvényszék – szintén csak alárendelt e hatalmi szerkezetben, mert egyrészt fellebbezni lehet a döntései ellen a Bírósághoz – így önálló jogértelmezési hatalma csak korlátozott –, másrészt az alapszerződés-értelmezésekben nem engedi szóhoz jutni a felettes Bíróság. (Lásd BLUTMAN 2014, 66–73.) Így a következőkben csak az uniós főbíróságra (a továbbiakban: Bíróság) vonatkozik majd az elemzés.

a tagállami képviselői kontingensekből felépülő Európai Parlament), addig minden ellensúly nélkül a teljes unió felett állnak az uniós bírák. Az uniós alapszerződések megváltoztatásához azonban egyhangúlagosság kell, és ez szinte kizárt a napi politikai folyamatokban, illetve csak évtizedes előkészítések után az ügyes kompromisszumok sorozatával érhető ez el. Ennek révén ez a hatalmi szerkezet spontán módon a már amúgy is széles hatáskörén túli hatalmi szerepbe tolta fel az Európai Bíróságot, és ez még a leghatalmasabb alkotmánybírósághoz képest is erősebben szorította háttérbe a demokratikus szerveződést az unióban. E korlátozhatatlan szerep betetőzője, hogy – mint már láttuk – az unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 281. cikkének értelmében az Európai Unió Bíróságára vonatkozó szabályokat csak magának a Bíróságnak a kérelmére vagy e szerv beleegyezésével lehet módosítani. Így míg azért a legjurisztokratikusabb hatalmi szerkezetet felépítő állami alkotmány esetében is módosíthatók a szabályai az állam alkotmánybíróságának az akarata ellenére, addig az unió esetében ez kizárt. Ez indokolja, hogy a már sok államban végbement jurisztokrácia felé eltolódáshoz képest *szuper jurisztokráciának* nevezzük az unió hatalmi szerkezetét és benne az uniós főbíróság hatalmi szerepét.<sup>81</sup>

Az unió formális intézményi szerkezetének rövid vázlata után ennek a bírósági csúcshatalmi szerepnek és az ezt létrehozó folyamatok egyes aspektusainak elemzése következik. A tanulmány záró részében pedig az utóbbi években erősödő euroszkeptikus politikai erők 2019-es európarlamentari választásokon történő esetleges áttörésének hatásait próbáljuk prognosztizálni ebben a hatalmi szerkezetben.

## Az Európai Unió intézményi rendszere

### Általános jellemzés

Az EU döntési mechanizmusainak megértéséhez szem előtt kell tartani, hogy kezdetben szuverén tagállamokat összefogó nemzetközi szervezetként működött, és állandó küzdelmekben a föderatív Európa

<sup>81</sup> Lásd ennek korábbi elemzéséhez Alec Stone Sweet tanulmányát: SWEET, Alec Stone (2010): *The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance. Yale Law School, Faculty Scholarship Series*. Vol. 70. 53.



hívei és velük szemben a nemzeti szuverenitás védelmezői között alakult ki mai alakja. Az uniós döntési mechanizmus öt szervezeten nyugszik: az Európai Bizottságon, az Európai Parlamenten, az Európai Unió Tanácsán (Tanács), az Európai Bíróságon és az Európai Központi Bankon. Ezek közül a Bizottság és az Európai Parlament (EP) a tagállamok feletti önálló uniós politikai akaratképzés fórumait jelentik, míg a Tanács a tagállami kormányok minisztereit összefogó testületként a tagállami álláspontok kompromisszumainak fóruma. Elvileg ugyan az Európai Bíróság csak jogalkalmazó szerv, így politikai döntési fórumként nem jöhetne számba, de az elmúlt hatvan évben játszott szerepe alapján döntően a tagállamok feletti uniós körök támogatójaként és ennek bővítőjeként lehet minősíteni. Az Európai Központi Bank az unió közös valutája, az euró értékállóságának őrzője, és bár ebben fontos szerepe van az uniós szervek között, de a politikai küzdelmekben az uniós döntési mechanizmusaiiban nem vesz részt, így most figyelmen kívül hagyjuk az elemzésekben.

Fejldésükben tekintve a Bizottságot, a Tanácsot és az EP-t, egymáshoz való viszonyukban kell ezeket szemügyre venni, ahhoz, hogy megérthessük működésüket és változásaik ösztönzőit. Kezdetben, az 1957-es római szerződés alapján az Európai Gazdasági Közösségben a tagállami akaratokat közvetítő Tanács és a Közösség egészének funkcióit szem előtt tartó Bizottság kettőse adta a döntési mechanizmust, és az EP még teljes mértékben kívül maradt ezen, konzultatív szerepre korlátozva. Ekkori nevét – Parlamenti Közgyűlés – maguk a képviselők változtatták öntudatosan Európai Parlamentre már az 1960-as évek elején, noha hivatalosan még hosszú ideig nem szerepelt ezen a néven a Közösség dokumentumaiban.<sup>82</sup> Az igazi döntési testületeket a Bizottság és a Tanács jelentette abban a funkciómegoszlásban, hogy a Bizottságnak kizárólagos joga volt – és van ma is – a döntési javaslatok előterjesztésére, míg a döntéseket magukat a Tanács hozza meg. Ebben a felállásban a tényleges hatalmi súlyt a két szerv között az szabta meg, hogy a Tanácsban az első évtizedekben az egyhangúlagos döntés elve alapján születtek meg a határozatok, és ez bármely tagállam számára vétőjogot jelentett. Az alapszerződés szerint ugyan ennek 1966-tól meg kellett volna szünnie, és többségi döntésre kellett volna áttérni, de Franciaország tiltakozására – amelynek képviselői ki is vonultak egy időre a közösségi testületekből („az üres szék politikája”), határozatképtelenné téve azokat – az úgynevezett „luxembourg

<sup>82</sup> Lásd: HORVÁTH Jenő (2000): *Az Európai Unió története*. Budapest, Osiris. 54.

kompromisszumban” végül ténylegesen meghosszabbították ezt egészen az 1980-as évekig hatóan. Ennek révén a Bizottság javaslattevő monopóliuma hosszú időre leértékelődött, és a Tanácsra tolódott át a hatalmi súly, hisz bármely tagállam vétója leállította a bizottsági javaslatok döntéssé formálását, és így csak előzetes kompromisszumok sorozata után volt esélye a Bizottságnak javaslata keresztülvitelére, amely így csak formálisan maradt az ő javaslata. Ez változott meg, amikor fokozatosan bővülően a Tanácsban a többségi döntési elvre tértek át, és ez felértékelte a Bizottság javaslattételi monopóliumát és az ebből eredő hatalmi súlyát a közösségi döntési folyamatokban.

Az Európai Parlament (EP), miután 1979-től már közvetlenül választják tagjait az állampolgárok, a konzultatív szerepből igazi döntéshozó szervvé csak fokozatosan tudott átfejlődni.<sup>83</sup> Az első jelentős lépést e téren az Egységes Okmány tette meg 1987-től, amikor néhány tárgykörben a Tanács mellett az EP együtdöntő szervvé vált. Ezzel a megoldással e tárgykörökben a Tanács és az EP egy kétkamarás parlamenti rendszer két részévé vált, hasonlóan például ahhoz, ahogy Németországban a Bundestag és a Bundesrat működik, amely utóbbi a német tartományok (tagállamok) küldötteiből áll. Ez az együtdöntés azóta egyre több tárgykörre kibővült, de az EP e mellett is egyre több olyan jogositványt kapott, amelyek közelítik jogállását egy igazi parlamentéhez. Így ma már a Bizottság elnökének – az unió „miniszterelnökének” – személye felett végső soron az EP dönt, és bizalmi szavazással meg is bukthathatja az egész Bizottságot. Noha az EP-en belüli akaratképzés szétszabdaltsága egyszerre pártfrakciókra és eltérő nemzeti érdekekre ezt csak kis mértékben teszi életszerűvé. Emellett növeli az EP súlyát, hogy az unió költségvetésének elfogadásában is döntő szava van.

## A Tanács

A Tanács (az Európai Unió Tanácsa) azonban még ma is az unió igazi döntéshozó szerve, az európai jog két legfontosabb jogforrását (az unió „törvényeit”) a rendeletet és az irányelveket ez a szerv fogadja el. A Tanács mint a tagállamok kormányának minisztereiből összetevődő szerv több

<sup>83</sup> Részletesen ehhez lásd: JUDGE, David – EARNSHAW, David (2003): *The European Parliament*. New York, Palgrave Macmillan. 26–68.

formációból áll, attól függően, hogy milyen tárgykörben való döntés merül fel. Az 1990-es évek végén húsz ilyen tanácsformáció volt, de törekvés van e szám csökkentésére. A miniszteri tanácsformációk közül a legfontosabb az Általános Ügyek Tanácsa, amely a tagállamok külügyminisztereit fogja össze, és az unió alapvető ügyeit vagy a politikailag kényesebb kérdéseit ez a formáció dönti el. Jelezni kell, hogy a lisszaboni szerződés óta külön elnevezés alatt létezik a tagállami állam- és kormányföket tömörítő tanács, az Európai Tanács, amely már 1974-től rendszeresen ülésezik évente kétszer, és a stratégiai alapkérdések – főként a bővítések és az alapszerződés-módosítások – e testületben dőlnek el. Bár az uniós dokumentumok az 1980-as évek végétől e néven már elismerik a kiemelt testület létezését, de az alapszerződési szinten csak a lisszaboni szerződés óta létezik. Vagyis, ha a Tanács ma az unió „törvényhozó” szerve, akkor mellette a tagállami állam- és kormányföket tömörítő Európai Tanács, az unió „alkotmányozó” szervének tekinthető. Ez azonban – az egyhangúlagosság követelménye miatt szinte leblokkolva – csak kivételesen tud működésbe lendülni, és a folyamatosan működő hatalmi szerkezetben inkább mint a fontos kérdések politikai tanácskozó szerve fejt ki hatást.

Az uniós hatáskörök bővülésével és a belső államhatárok leépítésével egyre inkább egységes uniós térséggé alakuló fejlődéssel a Tanács a több formációra való bomlással sem tudná ellátni előkészítő segédszervek nélkül rendelet- és irányelvalkotó feladatait, ezért egy óriási apparátus mellett egy elődöntő szervezet is kialakult segítőként. A tagállamok állandó képviselőiből alakult meg a Tanács döntéseinek előkészítésére már az 1950-es évek végétől az Állandó Képviselők Tanácsa, francia elnevezése után rövidítve: a COREPER. A legtöbb kompromisszumot már itt meg kell kötni a tagállamoknak ahhoz, hogy a Tanács elé tudjon kerülni végső döntésre egy ügy. Másrészt, ha minden vitás kérdésben meg tudnak állapodni a tagállamok állandó képviselői a COREPER szintjén egy döntés kapcsán, az már nem is kerül a Tanács elé, hanem rögtön ki is hirdetik mint annak rendeletét vagy irányelvét. De a COREPER döntése előtt is – ennek alárendelve – egy kiterjedt munkacsoportrendszer végzi a döntés-előkészítést és az ezen belüli alternatívafeltárást, illetve az ezek fölötti kompromisszumok létrehozatalát. Ebben a rendszerben további specializálódással még inkább felparcellázzák a döntési területeket, és mintegy 250 ilyen munkacsoport jött itt létre. A szakirodalmi beszámolók szerint a legtöbb döntési kompromisszum már ezekben a munkacsoportokban létrejön, és már a COREPER-nek is csak a néhány fennmaradt ellentétben

kell dönteni és megállapodásra jutni. A Tanács csak ezzel a megoldással – a mindenkor Brüsszelbe villámlátogatásra kiutazó miniszterekkel – tud végső döntéseket hozni. Látni kell, hogy a munkacsoportokban is a tagállamok nemzeti hivatalnokai vesznek részt elsősorban, így a tagállami érdekek és eltérő vélemények már itt meg tudnak jelenni. Másrészt ki kell emelni azt is, hogy épp a döntési alternatívák érdemi felmerülésére és a közöttük való szelektálásra legfőképpen a munkacsoportokban kerül sor, és így az óriási európai szintű lobbirendszer (ez több tízezres nagyságú) fő terrénját ez a döntés-előkészítési szint jelenti.

A Tanácsban a tagállamok – az eltérő lakosságszámnak megfelelően – eltérő számú szavazattal rendelkeznek, és a 2004-es bővítés óta a legnagyobbak (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország) 29–29 szavazattal, a közepesen nagyok (Spanyolország és Lengyelország) 27–27, a közepesek 12–14, a kisebbek 7–7 vagy még ennél is kevesebb szavazattal rendelkeznek. (Magyarország 12 szavazattal rendelkezik a Tanácsban.) Míg a kezdeti évtizedekben az egyhangúlagos szavazás kellett minden döntés elfogadásához, az idők során bővült a többséggel, illetve a minősített többséggel eldönthető kérdések köre, és a 2004-es bővítéskori állapotok óta a tárgykörök mintegy 90%-ában már ilyen döntés elegendő volt. Az alapszerződés-módosításhoz és a többi stratégiai döntéshez azonban még mindig az egyhangúlagos döntést kívánják meg.

## A Bizottság

A Bizottság a tagállamok feletti egységes akaratképzés letéteményese, noha elnökének szerepfelfogásától függően ebben vannak hullámzások. Például 1985-ben – két évtized bénultság és uniós válság után – a francia Jacques Delors lett a Bizottság elnöke, és ő nagymértékben felvitte a döntési súlyt a tagállami kormányokról a brüsszeli központ felé, igaz másik oldalról pedig az egységesülő Európa lezárását az amerikai és más külső erők előtt is ösztönözte. Összességében azonban mindig is a föderális Európa fő bástyája volt az elmúlt fél évszázadban ez a testület, amely óriási, kb. 32 ezer fős apparátussal rendelkezik napjainkban. A Bizottság egyre inkább egy igazi kormány felépítése szerint működik, elnökét az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács jelöli, akit az EP többségi döntéssel erősít meg. A tagállamok által jelölt biztosok személye a bizottsági elnökkel való

konzultáció után dől el, és ezután ezek – elvileg – függetlenek a jelölő tagállamoktól. Egyre inkább elismertté válik a Bizottság elnökének reszortalakítási szabadsága is, és az is, hogy javaslatot tehet egy-egy biztos felmentésére. Az EP a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítvánnyal élhet, és ennek sikere esetén a Bizottság köteles kollektívan lemondani. (A Bizottság elnökének és tagjainak megbízatása öt évre szól.) Mint már szó volt róla, az EP belső csoportjainak szétszabdaltsága és az egységes akaratképzés hiánya miatt a Bizottság EP általi ellenőrzése nem igazán tud realizálódni.

Fontos megjegyezni, hogy mivel a tagállamok – az uniós hatáskör bővülése ellenére – ellenálltak az uniós szervek decentralizált rendszerének kiépítését illetően, a végrehajtást igénylő uniós döntéseket vagy a tagállamok kötelesek végrehajtani, vagy az úgynevezett komitológia rendszerében a brüsszeli apparátus és a tagállamok hivatalnokait összefogó bizottságok végzik a végrehajtást. Például a szükségessé váló végrehajtási szabályok kiadását is ezek végzik egy-egy központ uniós döntés végrehajtására. Amennyiben a tagállamokra hárul a végrehajtás a bizottsági apparátus ellenőrzi ezt, és elmaradás esetén végső soron az Európai Bíróság szab ki szankciót, bírságot a vonakodó tagállamra.

## Az Európai Parlament

Különböző oldalról már felmerült az EP az eddigi elemzésekben, és alapvető jellemzőjeként meg lehet állapítani, hogy az ezredforduló éveire, fokozatos szerepnövekedés után lassanként közeledni kezdett egy igazi parlamenti működéshez, és a Tanáccsal együtt egy kétkamarás rendszer egyik részeként döntési jogot (együtt döntést) kapott az uniós működésének egyes kérdéseiben. Emellett a Bizottság elnökének kijelölése után az EP megerősítése szükséges a hivatalba lépéshez, ugyanígy a Bizottság egészével szemben – a leadott szavazatok kétharmadával és az összes EP képviselő többségi szavazatával – bizalmatlansági indítvánnyal élhet, amelynek sikere esetén a Bizottság köteles lemondani. Ugyanígy az uniós éves költségvetésének elfogadásában is döntő szava van az EP-nek, és ez megnöveli az egyes képviselői csoportok kéréseinek súlyát a költségvetés összeállításának folyamatában. Fontos ellenőrző szerepet gyakorolhat az EP vizsgáló bizottságok felállításával is az egyes felmerült visszaélések feltárására.

Itt kell még kitérni arra az anomáliára, amelyet az EP szerepét illetően az uniós sajátos fejlődése jelentett az elmúlt évtizedekben. Mint már

jeleztük, ezt a fejlődést a tagállami szuverenitás védőinek és velük szemben a föderatív Európa híveinek küzdelmei határozták meg az elmúlt fél évszázadban. Ennek menetében a föderalisták politikai erői elérték, hogy mind több hatáskör kerüljön át az európai szerveződés egészének szintjére, egyrészt a „spill over” hatások tudatos alkalmazásával (vagyis ha bizonyos hatáskört átvett az uniós szint, akkor az elkerülhetetlenül maga után vonta új és új hatáskörök átkerülését a tagállami szintről ide), másrészt az Európai Bíróság aktivista alapszerződés-értelmezései révén. Miközben a tagállampárti erők ennek az uniós hatáskörbővítésnek nem tudtak ellenállni, azt el tudták érni, hogy ezek maradjanak meg a kormányközi tárgyalási mechanizmusok döntési körében. Így a Tanács maradt a fő döntési szerv, benne a tagállamokból mindenkor kiutazó miniszterekkel. Ez a szerv azonban csak az állandó brüsszeli apparátus döntés-előkészítése, alternatívafeltárásai és kompromisszumkötései révén képes ezt a feladatot ellátni. Ténylegesen azonban az összefonódott brüsszeli apparátusok és az őket körülvevő, velük egybeépült európai lobbirendszer nagymértékben függetlenedni tudtak a tagállami miniszterektől, és a tagállamok állandó képviselői is. (Ez utóbbiaknak már a kiválasztása is rendszerint az Európa-pártiság alapján történik a brüsszeli szervek nyomására, és az évek előrehaladásában inkább „brüsszeli szemüvegen” keresztül közelítenek a döntésekhez, és kevésbé a tagállami markánsabb véleményeltéréseket preferálják.) Mindebből következik az a sajátos helyzet, hogy miközben az uniós hatáskörök óriásivá váltak a tagállamok felett – és ez egyre növekszik –, addig az önállósodott brüsszeli apparátus és lobbirendszer minden komolyabb felelősség és ellenőrzés nélkül tud működni. A megoldás azért sem tud kibontakozni, mert a tagállami szuverenitás védői nem engedik az Európai Parlament igazi parlamentté válását teljesen kibontakozni és a Bizottság elnöke és tagjai felett szigorúbb parlamenti ellenőrzést gyakorolni. Azt azonban már nem tudják elérni, hogy a Brüsszelbe „feleszúzott” hatásköröket visszavigyék a tagállami szintre. Eközben az így ténylegesen ellenőrzés nélküli brüsszeli apparátus főhivatalnokai és a körülöttük levő lobbirendszer tagjai az európai politika irányítóiként tevékenykedhetnek.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> A brüsszeli lobbirendszer működéséhez lásd: MAZEY, Sonia – RICHARDSON, Jeremy John (1993): *Lobbying in the European Community*. New York, Oxford University Press.; illetve NAVRACSICS Tibor (1998): *Európai belpolitika*. Budapest, Korona.

## A Bizottság/Bíróság tandem működésének aspektusai

Az előbbieken láthattuk az unió formális intézményi felépülését és az egyes vezető testületei közötti formális kapcsolódásokat, összekapcsolódásokat. Azonban a bevezetőben jelzett spontán dinamika, amely az Európai Bíróság tényleges korlátozhatatlanságából eredően feltolta ezt a szervet az unió többi vezető testülete feletti szintre, összekötődött az unió belső politikai törésvonala mentén létrejött tábornemegoszlással. A Bíróságot a mindvégig jellemző integrációpártisága ugyanis egy stabil szövetségre ösztökélte a Bizottsággal és annak sokezres apparátusával, mivel itt is rezzenetlenül egy föderalistapártiság létezik már a kezdetek óta. A Bizottság és a Bíróság közötti felfokozott összefonódás megértéséhez érdemes kitérni az európai integráció hatalmi szerkezetének egészében végbement súlypontváltásra az elmúlt évtizedekben.

Az 1957-es integráció kezdete óta ugyanis többször is megváltozott a Bizottság súlya a tagállamokat tömörítő Miniszteri Tanáccsal szemben, majd az 1980-as évek óta a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő fórummal szemben, amely az 1974-es informális kezdetek után a lisszaboni szerződésben 2009-től kiemelt státuszt is kapott az időközben bevetté vált Európai Tanács név alatt. Az első bizottsági elnök, Walter Hallstein (1958–1967) már a kezdetektől szembekerült Charles de Gaulle francia államfővel, aki az integráció egészét opponálta, és a legkevésbé sem volt hajlandó a nemzetállamokat alávetni egy brüsszeli bürokráciának. Az egyhangúlagosság révén aztán a Bizottság egész hatalmi státusza a minimumra csökkent, és ez a gyenge szerep egészen 1985-ig tartott, amikor a francia Jacques Delors mögött a domináns európai hatalmi körök kiegyeztek a tagállamokkal szemben a Bizottság nagyobb hatalmi szerepének tolerálásában, amelyet az 1987-es Egységes Európai Okmány rögzített is. A Bizottság aranykora Delors ideje alatt volt (1985–1995), de aztán az 1993-as amszterdami szerződés az egyhangúlagossággal szemben a többségi döntési eljárások súlyának növelésével a tagállamok kormányközi hatalmi szerepét növelte, és az egyre rendszeresebbé váló állam- és kormányfői fórumok az európai integráció aktuális stratégiai céljainak meghatározására csökkenteni kezdte a Bizottság hatalmi súlyát. Ehhez járult az 1995 után a Bizottság térvesztésében a belső korrupciója miatt elnöke, Jacques Santer lemondása, és a bizottsági elnökök azóta is állandóan csak a nagy tagállamok dominanciája mellett tudnak tevékenykedni, mind a napi politikai döntések szintjén a kormányközi Tanácshoz

való viszonyukban, mind a most már szinte havi gyakorisággal ülésező állam- és kormányfői fórummal kapcsolatban, amely minden lényegesebb kérdésben igyekszik meghozni a stratégiai döntést.<sup>85</sup> Ez a hatalomvesztés a kormányközi fórumokkal szemben spontán módon hozta magával az utóbbi évtizedekben a Bizottság számára a *Bíróság eljárásain keresztül történő politizálást és célmegvalósítást*. A Bizottságnak ugyanis ténylegesen a legtöbb esetben nem mint egy független döntőbíróhoz kell fordulnia a tagállami önállóságukat védőkkel szemben a Bírósághoz, hanem minden kockázat nélkül mint a hű szövetségesehez. Egy sor tanulmány empirikus elemzések alapján mutatta ki a Bizottság/Bíróság tandem jellegű működését, amelynek során a hatásköreiket összehangolva és ezeket ezzel felerősítve lépnek fel a tagállamokkal szemben.<sup>86</sup> Ez az összehangolás aztán sajátos politikai-jogi stratégiákat alakított ki a tandem oldalán az egyre erősebb integrációnak ellenálló tagállamok és egyes szakpolitikaijuk megtörésére.<sup>87</sup>

Az együttműködés, majd szinte tandemszerű összefonódás az unió két hatalmi szereplője között adódott a hatásköreik minden erőssége

<sup>85</sup> BUKET, Oztas – KREPPPEL, Amie (2017): *Power or Luck? Understanding the Character of European Commission Agenda Setting Influence*. Paper presented for the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, 2017. 04. 6–9., 5–6.

<sup>86</sup> Björn Schreienmacher megfogalmazásában a Bizottság/Bíróság tandem együttműködése sok esetben a következőképpen történik: „Diesem Gedankengang folgt auch die Beobachtung, dass die Kommission Gesetzesvorschläge mit Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten vorbereitet, die für die Annahme dieser Gesetze im Rat als Schlüsselstaaten gelten können. Diese Länder werden gerichtlich zu Integration bzw. Liberalisierung gezwungen. Ein anschließender Kommissionsvorschlag zur Kodifizierung dieser Urteile bietet den betroffenen Regierungen dann die Aussicht auf eine gleichmäßige und gesetzlich präzierte Anwendung des neuen Rechts in allen Mitgliedstaaten.” SCHREIENMACHER, Björn (2014): Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie: Wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. *Transtate Working papers*, No. 183. 22.

<sup>87</sup> SCHMIDT, K. Susanne (2000): Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. *European Union Politics*, Vol 1, No. 1. 37–61.; DEDERKE, Julian (2014): Bahnliberalisierung in der Europäischen Union. Die Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur bei der Transformation staatsnaher Sektoren. *Papers on International Political Economy*, No. 20. 28.; HÖPNER, Martin (2014): Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen. Befunde aus der MPiFG-Forschungsgruppe zur Politische Ökonomie der europäischen Integration. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung. *MPiFG Discussion Paper*, Vol. 14, No. 8.; SCHREIENMACHER 2014, 22.



ellenére meglévő féloldalasságából. A Bíróság a felülbírálatlan alapszerződés-értelmezései és tetszés szerinti másodlagos jogértelmezései ellenére állandóan szembesülhet azzal, hogy a tagállamok parlamentjei, kormányai és bíróságai egyszerűen átlépnek döntésein, amennyiben az adott ország érdekeivel vagy csak az ottani kormányzó politikai többség értekeivel szemben állnak ezek, és formális követési készségük nyilvánítása mellett lényegében papíron hagyják döntéseit. A Bizottság azonban rendelkezik olyan eljárásindítási jogkörökkel, amelyekkel rászoríthatja a vonakodó tagállamokat a Bíróság döntéseinek végrehajtására. A Bizottság a kötelelességhezjárás indításával a Bíróságnak ellenszegülő tagállamot visszakényszerítheti a Bíróság elé, és az megállapítva a döntésének ellenszegülést, végső soron milliárdokat kitevő bírsággal sújthatja a tagállamot. A Bíróság az alapszerződés-értelmező döntéseit vagy a másodlagos uniós jog egyes rendelkezéseit értelmező döntéseit pedig elsősorban a Bizottság eljáráskezdeményezésére vagy a tagállami bíróságok előzetes döntéskérelmi eljárási kezdeményezése nyomán hozza meg,<sup>88</sup> szinte mindig egy kis lépéssel bővítve az érintett uniós hatáskört, és szűkítve a tagállami hatáskört.

Másik oldalról a Bizottság rászorultsága a Bíróságra nem ilyen egyértelmű, de az évek előrehaladtával evidenssé vált, hogy a tagállami szempontokat képviselő kormányközi testület, a Tanács megtörése az integrációerősítő Bizottsággal szemben a Bíróság közbejöttével válik könnyen teljesíthető feladattá, míg e nélkül ez a legtöbbször nem lenne lehetséges. Mint látható volt, az egyhangúlagosság megszüntetése és a többségi döntési módra áttérés óta emelkedett a Bizottság hatalma fel a Tanács szintjére a '80-as években, de még így is sokszor áthidalhatatlan volt számára a blokkoló kisebbség félretelése a Tanácsban, és akaratának érvényesítése a tagállamokkal szemben. Ebben volt segítségére az elmúlt évtizedekben az integrációpártiságban és a tagállami visszaszorításban rezzentlenül a Bizottsággal egyetértő uniós Bíróság. A Bizottságnak sokszor csak meg kell lengetnie egy kötelelességhezjárás beindítását egy-egy vonakodó tagállammal szemben, hisz az eljárás bírósági szakaszba

<sup>88</sup> „The preliminary reference procedure in Article 267 Treaty on the functioning of the European Union (TFEU) is, in this regard, the epicentre of EU judicial politics. It and the enforcement procedure accounted in 2009 for 87.8% of the judgements delivered by the Court with it accounting for 49.9% (European Court of Justice 2010:87).” CHALMERS, Damian – CHAVES, Mariana (2011): The Reference Points of EU Judicial Politics. *LEQS Paper*, No. 43. 31.

jutása esetén az adott tagállam számára nem kétséges a Bíróság döntése, mivel az évek tapasztalatai alapján majd 93%-os pernyertességi esélye van a Bizottságnak a testület előtt.<sup>89</sup> Hogy a Bizottságnak ez az „abszolút sikeressége” a Bíróság előtt már évtizedek óta létezik, azt Harm Schepel és Erhard Blankenburg 2001-es tanulmányából is tudhatjuk, akik a ‘90-es évek döntéseit elemezve az anyja ölébe beágyazottan ülő és vele szimbiozisan élő kengurukölyök hasonlatával írták le a Bíróságnak a Bizottsággal való „intim” viszonyát: „Its success rate is so high as to make the ECJ look like a kangaroo court – being the baby in the pouch of the mother, it has follow wherever the Commission goes.”<sup>90</sup> Így a tagállamok blokkoló kisebbsége szívós munkával a Bíróság asszisztálása mellett a legtöbb esetben eltakarítható az útból, és a Bizottság képes átvinni javaslata elfogadtatását a Tanácsban. A rendeletek és az irányelvek tömegei jöttek így létre az elmúlt években, a tagállami többség minden kezdeti ellenállása dacára.

De a köteleességszegési eljárás pusztán taktikai beindítása egy-egy tagállam nyomás alá helyezése érdekében – hogy megtegyen egy belső jogátalakítást a Bizottság kérése szerint – sokszor elég arra, hogy a tagállam (sőt több más tagállam is!) a várható, nyilvánvalóan tagállamellenes bírósági döntés megelőzése érdekében inkább megtegye a Bizottság kérése szerinti jogváltoztatást, mert a Bíróság feltehetően ennél tágabban megfogalmazott döntése még szélesebb változtatást követelne meg. Ezt a hatást Michael Blauberger így írja le: „Um schwer vorhersehbarer und politisch kaum korrigierbarer Rechtsprechung vorzubeugen, kann es aus dieser Perspektive politisch ratsam sein, sich auf Kompromisse mit möglichen KlägerInnen einzulassen und nationale Politik *vorauseilend und umfassend* zu reformieren. Dies kann auch politische Reformen

<sup>89</sup> A fenti szerzőpáros megfogalmazásában: „Enforcement procedures against Member States are preceded by lengthy Commission-Member State negotiations with only a small proportion (in 20009 about 4%) reaching judgment. It is thus an arena of dispute settlement of last resort with the Commission winning 92.7% of the cases in 2005–2009.” CHALMERS–CHAVES 2011, 4. De hasonló arány volt már a ‘90-es években is Andreas Hofmann szerint: „Only about 10% of infringement proceedings reach the Court, with a judgement rendered in less than 4%.” HOFMANN, Andreas (2009): *Influencing Policy Production in the European Union: The European Commission Before the Court of Justice*. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference. Los Angeles, 2009. 04. 22–25., 5.

<sup>90</sup> SCHEPEL, Harm – BLANKENBURG, Erhard (2001): Mobilizing the European Court of Justice. In BURCA, Grainne de – WEILER, Joseph H. H. eds: *The European Court of Justice*. Oxford – New York, Oxford University Press. 18.

in Mitgliedstaaten einschließen, die noch gar nicht in einen konkreten Streitfall vor dem EuGH verwickelt waren, sich aber indirekt betroffen sehen.”<sup>91</sup>

Amikor azonban ilyen nyomások ellenére is kudarcot vall a Bizottság az ellenálló tagállamokkal szemben egy-egy javaslata rendeletként vagy irányelvként elfogadtatásában a Tanácsban, akkor ismét a Bíróság hatáskörére támaszkodva tud mégiscsak célt érni. Ekkor ugyanis rendelkezésre áll az a lehetőség, hogy amit nem tudott elérni a Tanács révén másodlagos jog létrehozása alakjában, azt a Bírósághoz fordulva közvetlenül az alapszerződésből kiolvastatva mondathatja ki egy bírósági döntésben.<sup>92</sup> Ehhez csak célzatosan megfogalmazott indítványok kelljenek a részéről egy-egy köteleességszegési eljárás bírósági szakasza kapcsán, amelyek közül sok-sok eljárás fut folyamatosan,<sup>93</sup> vagy a tagállami bíróságok felől állandóan érkező előzetes döntéskérési eljárásaiba bekapcsolódva véleménymegfogalmazásaival tudja a Bizottság a kívánt aspektus eldöntését kimondó bírósági döntést megszerezni, és ezen az úton végülis eljuthat azon esetjogi normák létrehozása felé, amelyeket a Tanács ellenállása nyomán rendeletként vagy irányelvként nem tudott elfogadtatni.

A tandemszerű együttműködés azonban még a fentiekén túl is kialakult a két testület között. Az évi sok száz döntésével a Bíróság az egyes eljárásaiban a tagállamok gazdasági és társadalmi életének számtalan aspektusára mond ki normákat az alapszerződések egyes elveiből

<sup>91</sup> BLAUBERGER, Michael (2013): Minimalistische Reaktion oder vorauseilende Reform? Der nationale Umgang mit der Rechtsprechung des EuGH. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 42, No. 2. 184.

<sup>92</sup> Ez tágabb megfogalmazásban azt is jelenti, hogy az unión belüli demokratikus-politikai döntések helyére jogi döntésnek álcázott folyamatok lépnek, így a demokrácia helyett a jurisztokrácia felé történik elmozdulás. Pusztán konstatálón – e jellegváltozás kiemelése nélkül – erre felhívta már a figyelmet Blutman László is a magyar nyelvű Európa-jogi irodalomban: „A Bíróság ítélezésében, az uniós jogrend létéből és egyes sajátosságaiból fakadóan, az integrációs politikai folyamatok több vonatkozásban eljogiasodtak, és helyenként a politikai döntések helyett magasabb elvekből vagy az alapító szerződésekből közvetetten levezetett bírósági döntések vették át.” BLUTMAN 2014, 85.

<sup>93</sup> Csak 2009-ben 2900 ilyen köteleességszegési eljárás volt folyamatban, de az esetek nagy részében a Bizottság váltakozó nyomásgyakorlással és kompromisszumfelajánlással meg tud egyezni az érintett tagállammal még a Bíróság elé terjesztés előtt, és ítéletig ezek közül is csak alig száz jutott el abban az évben. Lásd: CHALMERS–CHAVES 2011, 6.

és deklarációból levezetve. Noha ezek a döntések és az ebben kimondott normák formálisan csak a konkrét eljárásban részt vevő felek között kerülnek lefektetésre, az uniós integráció erősítésében érdekelték – így a Bizottság és más uniós szervek – nyomására az elmúlt évtizedekben az alakult ki, hogy ezek az eseti döntések az egész unió számára is mint általános normák foghatók fel, és ezeket mindenkinek követnie kell. Ez ugyan szemben áll az unió hivatalos hatalmi szerkezetével, mert a Bíróság ebben csak egyedi döntéseket hozó jogalkalmazó szerv, és az unió alapelvét jelentő demokrácia elvével sem egyeztethető össze, de az integrációpárti erők nyomására ez általánosan bevetté vált. A Bizottság ezt az esetjogkövetést ellenállás esetén kötelességszegési eljárás indításával is kikényszeríti, de ennél is fontosabb, hogy a Bíróság sok-sok esetjogi normáját arra használja fel, hogy a Tanács elé általa beterjesztett javaslatokban a rendeletek és az irányelvek létrehozására tartalmilag ezek kodifikációját megteremtse.<sup>94</sup> Így ezen az úton az esetjogi normaként létrejött bírói szabályok válnak az unió „törvényeivé” formálisan is, és a Bíróság így nemcsak alapszerződést értelmező alkotmánybíróság szerepét játszatja, hanem az uniós törvényhozás tényleges aktorává is válik.

## **Ellenállási lehetőség egy euroszkeptikusabb EP-választási eredmény esetén?**

A 2019-es EP-választás nyomán a föderalista erők nagy valószínűség szerint meggyengülnek az unió hatalmi szerkezetében, és legfeljebb e gyengülés mértéke lehet még kérdéses. Erre készülve már folynak latolgatások az unió ezt követő esetleges reformjára, és az eddigiekben a föderalista

<sup>94</sup> Björn Schreienmacher a következő verziókat különíti el a Bíróság esetjogának bizottsági javaslatba foglalására, majd a Tanács révén kodifikálására: „Für die im Vorfeld von Gesetzgebung ergangenen relevanten EuGH-Entscheidungen steht zur Disposition, ob sie für die Anwendung europäischer Recht in Gesetzesform gebracht, sprich: kodifiziert, werden sollen, und wenn ja, in welcher Weise. Die Möglichkeiten reichen von der wortgetreuen Übernahme bis zur abstrahierenden Umformulierung. Unterschiedlich kann etwa mit dem Sachbezug des Urteils belassen, oder diese – und damit auch die Integration und Liberalisierung – auf neue Zusammenhänge ausweiten. Letzlich kann eine Kodifizierung auch umgangen werden, indem speziell die Sachverhalte des relevanten Richterrechts aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.” SCHREIENMACHER 2014, 2.

erők részéről nyomás alá helyezett tagállamok esetleges kiszabadulásáról. E lehetőségek megvalósulását latolgatva érdemes először megnézni az eddigi ellenállások formáit (1), majd a bizottsági belső politikai akaratképzés fennálló mechanizmusait (2); és az így nyert információk birtokában megnézni, hogy egy tagállambarátabb uniós vezetés létrejötte 2019 után milyen esélyeket adhat a nemzetállami jogköröket védő tagállamok ellenállásának az uniós hatáskörök bővítésével szemben (3).

## A tagállami ellenállás előtörténete

A szuverenitásokat védő nemzetállamok ellenállása számára a lehetséges fokozódó játéktér szemügyre vétele előtt érdemes átnézni az ellenállás eddigi formáit és sikerét az uniós föderalista ágenseinek nyomásával szemben. Ehhez jó összefoglalót ad Andreas Hofmann egy frissen megjelent tanulmányában.<sup>95</sup>

Nyílt szembeszállás az uniós alapszerződéseken túllépő uniós jogi aktusok, köztük az ezeket megalapozó uniós főbírósági döntések ellen, csak igen ritkán történtek az eddigiekben, a vitákban erre állandóan példaként kiemelt 2012-es cseh alkotmánybírói döntésen túl csak a dán Legfelsőbb Bíróság vállalta ezt 2016-ban.<sup>96</sup> A dán főbírák nemcsak hogy nem engedelmeskedtek ekkor egy uniós jogi normának, de ki is mondták, hogy a jövőben ők döntenek el mindenkor az eléjük kerülő esetekben, hogy a dán törvényeknek vagy az azokkal szemben álló uniós jognak van-e prioritása a dán alkotmányos rend szerint. Az ilyen nyíltságos szembeszállás ritkasága mellett a nem deklarált opponálás azonban sokkal gyakoribb volt az eddigiekben is, mint az a Bíróság szokásos éves beszámolóiból vagy az ezeket terítő uniós média- és Európa-jogászai propagandaanyagokból kivehető lenne. Ez a „teszik, de nem beszélnek róla” típusú ellenállás már az 1980-as évektől ismert volt, de az utóbbi években

<sup>95</sup> HOFMANN, Andreas (2018): Resistance against the Court of Justice of the European Union. *International Journal of Law in Context*, Vol. 14, No. 2. 2–25.

<sup>96</sup> Ez volt az úgynevezett Ajos-case, amikor a dán legfőbb bírák a Bíróság egy döntése által 2005-ben létrehozott normát az életkor alapján való megkülönböztetés tilalmára nyíltan deklarálva félretoltak, arra hivatkozva, hogy ez a norma nem létezett még akkor, amikor dán csatlakozási törvényt elfogadták. Lásd ennek elemzéséhez: HIRSCHL, Ran (2018): Opting Out of Global Constitutionalism. *Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 12, No. 1. 30.

ez különösen megnövekedett. Andreas Hofmann ennek nézett utána empirikus elemzésében, és ennek jobb megértéséhez átvette a nemzetközi bíróságok döntéseivel való szembeszállást szélesebb dimenzióban vizsgáló szerzőtrió – Michael Madsen, Pola Cebulak és Mich Wiebusch – disztinkcióját a szembenállás mértékének elkülönítésére. E szerint megkülönböztette a szembeszállás esetén a pusztán csak a döntés hatókörének visszanyomását, szűkítését jelentő ellenállást (*pushback*), és ezen túl a teljes vitatott normát elutasító szembeszállást (*backlash*). Az utóbbi, radikálisabb szembeszállás egy-egy, felháborodást keltő uniós bírósági döntés után persze inkább csak az akadémiai körökben<sup>97</sup> és egyes politikusoktól a médiában jelenik meg, de a kormányzat részéről vagy az érintett tagállam bíróságai részéről inkább csak a pushback jellegű rejtettebb szembeszállási formák a jellemzők.

A tagállami kormányzatok oldaláról e rejtettebb ellenállás egyrészt a köteleességszegési eljárásokban a Bíróság által elrendelt jogváltoztatások különböző fokozatú negligálásában áll, másrészt az adott tagállam oldaláról a bírósági előzetes döntéskérési eljárásainak – amelyek jórészt az adott tagállam uniós feljelentését tartalmazzák<sup>98</sup> – nehezítéseiben. A megismételt köteleességszegési eljárásokban kimondott köteleesség nem teljesítése esetére a maastrichti szerződés 1992-ben bevezette a pénzbírságolás lehetőségét, amelyet a Bíróság a Bizottság kérésére mondhat ki, és ezt a kérést 1997-től el is kezdte alkalmazni az utóbbi. Ha eddig eljut a tagállam szembeszállása a Bíróság döntésével, az már megközelíti a nyílt ellenállás fokát, és az uniós statisztika szerint 1997–2016 között 86 ilyen bírságoló eljárást kezdeményezett a Bizottság, amely az összes, ez időkeretben lefolytatott és eddig a szakaszig eljutott köteleességszegési

<sup>97</sup> Az akadémiai kutatóköröket illetően különösen az angoloknál és Németországban alakult ki az utóbbi évtizedekben egy igen kritikus tudós kör az uniós hatásköröket nyíltan túllépő Bírósággal szemben, és ha a brexit miatt az angolok már nem is számitanak uniós szinten, de a németekre még figyelni lehet. Így a volt alkotmánybíró, neves alkotmánytörténész Dieter Grimm emlithető e körből, vagy a politológusok közül Fritz Scharpf, Susanne Schmidt, Michael Blauburger vagy Martin Höpner. Ezzel szemben Magyarországon ilyen rendszeres kritikai elemzési irányról az uniós kapcsolatban nem lehet beszélni – miközben a politikai szinten a lengyel mellett épp a magyar kormányzat a főszereplő az utóbbi években az uniós hatalmi szerkezetel szembeni vitákban.

<sup>98</sup> Hofmann „erős” kifejezéssel a tanulmányában „nemzeti besúgóknak” nevezi az előzetes döntéskérés ilyen fajtáját: „The Commission has limited capacity to follow up on implementation and often relies on national »whistle-blowers.«.” HOFMANN 2018, 10.

eljárás (962) 9%-át adta. De a végső ellenállás mértékét mutatja az az adat is, hogy 33 esetben le is kellett folytatni az ellenálló tagállammal szemben ezt, és nem lehetett rávenni még a milliárdos bírság fenyegetése alatt sem a Bíróság által korábban elrendelt kötelező jogváltoztatás teljesítésére. A Bíróság 31 esetben aztán el is rendelte a bírságot.<sup>99</sup>

De az ellenállás alacsonyabb fokának szélességét mutatja, hogy 2003 és 2016 között a Bizottságnak 461 esetben formális felszólító levelet kellett küldeni a köteleességszegésben a Bíróság által elmarasztalt tagállamoknak, hogy megindítja az ismételt köteleességszegési eljárást, ha tovább halogtják a teljesítést – amely után következik a bírságotlasi eljárás –, és ez az összes ilyen ügy majd felét jelentette. Végső kifutás aztán a szembezállásban az, hogy a bírság kifizetése mellett a végsőig ellenálló tagállamok aztán jórészt teljesítik a Bíróság által uniós jogként lefektetett normák követését és a belső jog ennek megfelelő átalakítását, de néhány esetben még ekkor is megmarad az ellenállás. Az adott tagállam ugyanis némi követési szándékot felmutatva kifizeti a bírság egy részét, és félig teljesíti a megkívánt jogváltoztatást, de alapvetően megmarad a korábbi joga fenntartásánál. A Bizottság pedig az „arcvesztést elkerülendő” teljesítettnek veszi a kötelezettséget: „Closer analysis of the aftermath of the cases in which CJEU issued a penalty for non-compliance with previous judgements indicate that even financial penalties do not guarantee that the underlying implementation problem is remedied. Ian Kilbey shows that the Commission has developed creative means of »face-saving« in order to close cases after some penalties have been paid and some efforts towards compliance undertaken, even though the problem persist.”<sup>100</sup>

A Bíróság által állandóan növelt uniós hatásköröknek alávetés elkerülésében a másik eszköz a tagállami kormányzatok kezében az, ha a bíróságai által benyújtható előzetes döntéskérési eljárás környezetét igyekszik úgy alakítani, hogy minél kevesebb ilyen induljon, de főképpen ezek között a belső jogot az uniónál feljelentő tartalmúak kis számban legyenek. Nyilvánvaló, hogy ha föderalizmus felé ösztökélő globális alapítványok és a jogvédő narratíva alatt szerveződő jurisztokrata szerveződések

<sup>99</sup> „Until the end of 2016, the Commission had sent 86 such cases to the Court, which correspond to about 9 percent of infringement cases ruled on by the CJEU from 1997 to 2016 (962). The CJEU ruled on 33 of these (the rest were withdrawn before a judgment) issuing financial penalties in 31.” HOFMANN 2018, 11.

<sup>100</sup> HOFMANN 2018, 12.

munkatársai egy országban a bírói kar bírósági akadémiaiban és továbbképző központjaiban „érzékenyítő kurzusokat” tarthatnak, és egy-egy tagállam uniós Bíróság általi elmarasztalását egyoldalúan mint „szégyent” tudják sulykolni a bírákba, akkor növekedni fog az adott tagállamban az ilyen előzetes döntéskérési eljárások száma. De például az olasz bírák ilyen gyakorlatáról – amely országból viszonylag sok ilyen előzetes kérés fut be a Bírósághoz – kimutatták a felmérések, hogy az összbírói karon belül rossz hírre lesz az ilyen többször kezdeményező (és a hazai legfőbb bírói fórum esetjogának tekintélyét romboló) bírónak, és ez is elriasztó hatással bír: „When a few iconoclastic judges did challenges these practices for motives with judicial empowerment, they often incurred reputational costs and remained marginalized.”<sup>101</sup> Ezentúl az igazságszolgáltatási állami tisztviselőknek és ráhatásuk alatt a központi bírósági igazgatásnak módja nyílik e téren az ilyen „érzékenyítő” behatások visszafogására, de a perjogi szabályok alakításában is van játéktér az előzetes döntéskérések környezetének befolyásolására. A kutatások tudósítottak már a dán igazságügyi kormánytisztviselők részéről az előzetes döntéskérésektől eltanácsolásra a nemzetállami jogrend integritásának megőrzése érdekében: „It could be hostility towards judicial review of legislation more generally, which has been attested to judges in majoritarian democracies, such as the UK and the Scandinavia. *Marlene Wind* has moreover reported that Danish government officials discourage Danish judges from sending references to the CJEU.”<sup>102</sup> De ebbe az irányba megy a tagállami kormányzatok részéről az is, ha követik ugyan az köteleességszegési eljárásban vagy egy bírósága által indított előzetes döntéskérési eljárás nyomán érkezett jogátalakító intézkedés megtételét, ám ezt csak a konkrét eset körülményeire szabják, és ezen túl az általános jellegű jogátalakítást elhagyják.

A tagállami kormányzatok mellett az ellenállás a Bíróság expanzív esetjogával szemben a tagállami bíróságok szintjén is létezik. Ha az említett dán legfőbb bírói fórum nyílt szembeszállását 2016-ból nem is lehet általános mintának tekinteni, de rejtettebb szembeszállások léteznek más bíróságok esetében is. E rejtett opponálás legtöbbször abban jelenik meg, hogy ha úgy-ahogy követik is az adott tagállam bíróságai a konkrét esetben

<sup>101</sup> PAVONE, Tommaso (2018): Revisiting Judicial Empowerment in the European Union: Limits of Empowerment, Logics of Resistance. *Journal of Law & Courts*, Vol 6, No. 2. 8.

<sup>102</sup> HOFMANN 2018, 15.



kimondott uniós bírói jogértelmezést, de mint átfogó doktrinális változtatás iránti kérés nem talál meghallgatást náluk. *Lisa Conant* már 2002-es tanulmányában kimutatta, hogy ha egy adott tagállamban a bírák ideológiai és médiakörnyezetében nincs olyan intézményes struktúra kiépülve, amely az uniós Bíróság adott országot érintő döntése nyomán állandóan riadóztatja a közvéleményt, és a nyilvánosságot bombázza a döntés széles körű végrehajtását ösztökélve, akkor nagy valószínűséggel csak a konkrét esetet illetően jön létre a Bíróság döntésének megfelelő intézkedés, de az átfogóbb (*erga omnes*) hatálytól eltekintenek: „*Conant like Rosenberg*, argued that in the absence of supportive political pressure following the development of innovative legal doctrines, national authorities will respond by isolating the effects of single judgments, applying them only to the case at hand while ignoring their wider ramification – that is, denying the intermediate authority and »*erga omnes*« effect.”<sup>103</sup> Különösen, ha a tagállamok többségében a Bíróság döntésével szemben álló jogtudományi körök már hosszú évek alatt kiépítettek egy doktrínát egy-egy területen, várható ez a technika a bírósági ellenállásra, és a konkrét esetben megkövetelt intézkedésen túl elmarad a Bíróság ezzel szemben álló doktrínájának az átvétele. Persze e téren nagy különbségek vannak a tagállami bíróságok általi uniós jog végrehajtásában és egyáltalán az erre támaszkodásban – miközben elvileg az uniós jognak érvényesülnie kellene a tagállamok mindennapjaiban. Például Dániában a belső jog teljesen kirekeszti a vonatkozó uniós normák alkalmazását egészségügyi téren a bíróságok gyakorlatában, míg a spanyoloknál erre alapozva folyik a bírói jogalkalmazás.<sup>104</sup>

## A Bizottság belső akaratképzése

Ezt a kérdést érdemes kettéválasztani, és külön megvizsgálni a 2014 előtti időket, és külön a Juncker elnökkel azóta tartó időszakot, mert a hivatalba lépésével egyidőben Juncker elnök egy reformot hajtott végre e téren.

A korábbi időszakban, évtizedeken keresztül a főigazgatóságok apparátusából decentralizáltan, alulról indulóan kezdődött a bizottsági javaslatok felvetése, kidolgozása, és a főigazgatóságok közötti

<sup>103</sup> HOFMANN 2018, 18.

<sup>104</sup> HOFMANN 2018, 23.

apparátusegyeztetéssel – a Főtitkárság apparátusának a bevonásával – sokszor szinte csak a kész tervezetek mentek fel a főigazgatóságot felügyelő biztoshoz és kabinetjéhez, majd ha vitás kérdések maradtak, akkor az érintett főigazgatóságok biztosainak kabinetfőnökei, esetleg maguk a biztosok egyeztettek, és ment be a kompromisszumos javaslat a Bizottság kollégiumi ülésére, és jelent meg mint Bizottság javaslata, majd benyújtották az uniós jogalkotás rendjében a Tanácshoz és a Parlamenthez.<sup>105</sup> Ebben a rendszerben alapvetően a bizottsági apparátus működtette döntéshozatal, élükön a nagyhatalmú főigazgatóságok vezető gárdájával, és a biztosok, illetve kabinetjeik és innen felfelé a Bizottságig vezető úton a döntés inkább csak a szelektálásban és az úton addig kidolgozott javaslatok nagy részének fűlésöprésében állt, mintsem ténylegesen aktív döntésformálásban. Ráadásul a főigazgatóságok közötti apparátusegyeztetés rendszerint olyan hézagmentes volt, hogy a végül a Bizottság javaslataként elfogadott bizottsági döntések 87%-a nem is ment be a Bizottság kollégiumi megvitatására a biztosok elé 2004–2008 között, hanem már ezen az adminisztratív szinten megszülettek a döntések.<sup>106</sup> Ez a rendszer gyakorlatilag azt jelentette, hogy a sok ezer főre duzzadt bizottsági apparátus a főigazgatóságokba szervezve a főigazgatók és a Főtitkárság vezetői irányításával lényegében önállóan működtette az uniós döntéshozatalnak ezt a fontos részét, és a tagállamokból kiutazó biztosok csak az esetek kisebb részében mint *negatív* döntéshozók tudtak megakadályozni egyes döntéseket, de pozitívan döntéseket kezdeményezni és a döntések kidolgozásába érdemben bekapcsolódni nem igazán voltak képesek. Ez az önállósult apparátusi döntéshozatali rendszer, amely minden jogállami és demokratikus elvvel szemben állt, igyekezett is az utóbbi években valamiféle demokráciapótlékot találni, és a kutatások szerint mintegy pótlegitimációként az uniós közvélemény-kutató intézmény, az *Eurobarometer* felméréseit igyekeztek igénybe venni az általuk kidolgozni szándékozott fontosabb

<sup>105</sup> Lásd ennek részletes leírásához: HARTLAPP, Miriam (2008): *Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission*. Berlin, Social Science Research Center. 2–6., illetve OZTAS–KREPPÉL 2017.

<sup>106</sup> „Empirical evidence on coordination at the political level suggests that only 13.2% of all Commission proposals between 2004 and 2008 were actually negotiated in the College. In other words, a rather large share of legislative proposals was already agreed among the services prior to the political level.” HARTLAPP, Miriam – METZ, Julia – RAUH, Christian (2010): The agenda set by the EU Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions? *LEQS Paper*, No. 21. 20.

intézkedések közvélemény előtti szondázására. Például míg a '80-as évek elején egy-egy tervezett intézkedés közvélemény előtti népszerűségének felmérését célzó speciális közvélemény-kutatására még szinte alig került sor, az ezredforduló után az ilyen felmérések száma évente már a húszat is meghaladta, és az egyes javaslatok kidolgozását végző főigazgatóságok a fontosabb tervezetek előtt megrendeltek ilyen felmérést.<sup>107</sup> A legitimitáció növelése mellett e felmérések mint fegyverek is működtek a tervezetet kidolgozó főigazgatóság pozíciójának védelmében a tervezetüket vitatókkal szemben, és így e demokráciapótlék a főigazgatóságok közötti akaratképzési küzdelmeket mint kvázi pártok küzdelmeivé is avatta.

Ezen változtatott a Juncker elnökkel induló korszak 2014-től, és ez tart azóta is. A reform több elemből tevődött össze, és a végső hatása abban állt, hogy egyrészt centralizálta a 28 biztosból felépülő Bizottság testületét az bizottsági elnökhöz kapcsoltan, másrészt az addig a főigazgatóságokban szabadon futó döntéskidolgozásban, amelynek csak a végén kapcsolódtak be a biztosok, illetve személyes kabinetjeik, mostantól erősebben a Főtítkárság vezetői és a bizottsági elnökhelyettesek vezetése alatt létrehozott biztosi tanácsok dominálnak (*joint team*), és a javaslattervezeteket már az elejétől ők tárgyalják meg és hagyják jóvá.

Az elnökhelyettesek szerepének növelése az egyszerű biztosok felett, másrészt az ő alárendelésük az elnöknek véget vetett az addig a Bizottságot jellemző „*primus inter pares*” jogállású elnöki pozíciónak, és a Bizottság egy centralizáltabb rendszerét hozta létre az elnök köré szervezve. Korábban is voltak ugyan elnökhelyettesek, de ezeknek csak szimbolikus címük volt minden tényleges feladat nélkül, és ezek is csak a saját reszortjukba tartozó főigazgatóságokkal érintkeztek, mint a többi biztos. Most azonban megszűnt a elnökhelyettesek saját reszortja, és a vezetésük alá tartozó *joint team*be bevont biztosok reszortjai együtt tartoznak hozzá, éppúgy mint a *joint team*je egyes biztosai alá is. A reform ezzel nemcsak a biztosi testület centralizáltabb egységének létrehozását célozta, hanem a korábban önmagukba bezárult főigazgatóságok zártságának megbontását és alávetését egy egységes bizottsági akaratképzésnek. Vagy a brüsszeli zsargon szerint a külön „silókban” (tartályokban) elkülönült

<sup>107</sup> „We found that the amount of special EB has dramatically increased from almost none on the 1980s to almost 20 a year in the 2000s”. HAVERLAND, Markus – RUITER, Minou de – WALLE, Steven Van de (2018): Agenda Setting by the European Commission. Seeking Public Opinion? *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3. 342.

apparátus „silótlanítását”.<sup>108</sup> Ezt célozta, hogy a négy elnökhelyettes fölél a Juncker-reform még létrehozta az első elnökhelyettesi posztot is, és ez mint az elnök meghosszabbítása a teljes Bizottság felett ellenőrzési és irányítási jogot kapott, természetesen folyamatosan az elnöknek alárendelve. Az elnök így szinte meg tudta magát duplázni a 40 főigazgatóságba szervezett 32 ezer fős apparátus tevékenységének ellenőrzésében és a tagállamok számának felduzzadásából eredő 28 biztosra széttagolt Bizottság összefogásában.

Az első elnökhelyettes és a négy elnökhelyettes vezetése alatt centralizált joint teameknek alávetett biztosok rendszerén túl a korábbiakhoz képest még azért is egységesebbé vált a Bizottság az elnök személye körül, mert a főtitkár és ennek kiterjedt apparátusa még az addigiakhoz képest is erősebb jogköröket kapott a reform nyomán az egyes főigazgatóságok és az egyes biztosok kabinetek felett. A főtitkár pedig a Bizottság elnökének a „megtriplázását” jelentette az első elnökhelyettesen túl, és Juncker legbizalmasabb embereként az összes lényeges főigazgatósági tevékenységhez előzetes engedélyezési vagy konzultációs jogot kapott. A főtitkár és a főtitkárság súlyát az is növelte, hogy a joint teameket vezető elnökhelyettesek nem kaptak saját apparátust és saját főigazgatóságot, hanem a biztosok reszortjainak és főigazgatóságainak az ellenőrzését csak a Főtitkárság apparátusára támaszkodva tudják elvégezni. Így a biztosok szintjén a joint teambe tömörítés és alávetettség az elnökhelyetteseknek közvetlen jórészt a főtitkárnak és a főtitkársági apparátusnak alávetettséget hozta létre. Talán államon belüli hasonlattal ezt a változtatást úgy lehet ábrázolni, mint a minisztereken és minisztériumaikon nyugvó decentralizált kormánystruktúra centralizált kancellár típusú kormányval felváltását, ahol minden a minisztériumok és miniszterek alávetését és a miniszterelnök közvetlen ellenőrzésének és irányításának a megeremtését szolgálja.<sup>109</sup>

A főigazgatósági apparátust illetően a reform a korábbi teljes önállóságuk és kvázi pártként az egymás közötti küzdelmeik megszüntetését

<sup>108</sup> „This gives rise to the expectation that looser coupling will lead to reduced siloization and more intensive interdepartmental cooperation.” O’PHEY, Kristina (2018): Post-Lisbon Policy-Making in the European Commission. Juncker’s Politics of (Re-) Structuring Intra-Commission Policy Formulation Processes. *ARENA Working Paper*, No. 6. 5.

<sup>109</sup> RUSSACK, Sophia (2017): How Is Juncker’s ‘Last-Chance Commission’ Faring at Mid-Term? *European Policy Analysis*, No. 4. 2–4.

célozta a bizottsági akaratképzés során, és e helyett annak a megteremtését, hogy a pusztán információ feldolgozására korlátozódjanak önálló politikai szerepjátszás nélkül. Ennek révén a korábbi kezdeményező szerepüket az egyes javaslattervezetek létrehozására, valamint a biztosok bekapcsolása nélkül más főigazgatósági apparátusokkal való kompromisszumokra jutással végleges tervezetek elkészítési lehetőségét megszüntették számukra. Bármilyen javaslattervezet felvetése csak a joint teamekben lehetséges 2014 óta, és csak az itteni jóváhagyás után kezdődhet meg az illetékes elnökhelyettes által a Főtitkárság útján kijelölt főigazgatósági apparátusban a tervezet kialakítása. Ezzel lehetővé vált, hogy a készülő tervezetek ne csak a készítő főigazgatósági apparátus preferenciáit foglalják magukban, amelyekhez csak a késői fázisban keresik meg kompromisszumok céljából a többi főigazgatóságot, hanem már kezdetekben politikai egyeztetés megy végbe a biztosok (vagy legalább a kabinetfőnökeik) szintjén, és mindvégig állandó főigazgatóság-közi nyilvánosság előtt zajlik a javaslattervezetek formálása.

Összességében tehát a Juncker-reform hatása – amelyet örökül kap a 2019 utáni EP-választás nyomán felálló Bizottság – a több tízezres brüsszeli apparátus sok évtizedes önálló hatalmának megtörését hozta létre, és ez az eddigi töretlen föderációpártiság helyett egy nemzetállambarát Bizottság számára jó előfeltételeket adhat ahhoz, hogy megkísérelje átépíteni az eddigi prioritásokat. Ám ez a végső sikert illetően csak korlátozott lehet, ha látjuk, hogy az unió hatalmi szerkezetének a középpontjában ténylegesen nem a Bizottság és nem is az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács áll, hanem jurisztokratikus főhatalmat birtokló Európai Bíróság. Nézzük meg, hogy ezt a főhatalmat hogyan érintené, ha a Bíróság eddigi tandempárja, a Bizottság a föderációt segítő és ösztökélő intézkedései helyett a tagállami hatáskörök óvását helyezné a középpontba.

## Egy tagállambarát EP és Bizottság lehetőségei

A 2019. májusi EP-választások után az EP-összetétel tagállambarát irányba eltolódására érdemes két verziót is felmutatni. Az egyik – a valószínűbb – verzió az, hogy a mai Európai Néppárt (219 képviselő) és a szocialisták frakciója (189 képviselő) által uralt EP helyett a két domináns erő megroggyanása jön létre – a néppártiak esetében kb. 140 főre csökkenve, a szocialistáknál 110 főre –, és csak a liberálisok kb. 80, illetve

zöldek kb. 30 képviselőjével tudnak egy minimális többséget elérni a brexit utáni 705 fős Európai Parlamentben, valamint a velük szemben álló euroszkeptikus pártok (részben egymással is harcolva) kb. 250 fővel csak erősebb nyomás alatt tudják majd tartani a többséget, de nem tudják átfordítani a brüsszeli apparátus uralásához szükséges erőviszonyokat a saját javukra. Ám egy kevésbé valószínű verzióban az sem kizárt, hogy a tagállami parlamenti választásokhoz képest jóval kisebb – 2014-es uniós átlag szerint 42,6%-os – részvétel az EP-választásokon azt hozza létre, hogy a migránskérdés problémáit a középpontba emelő euroszkeptikus, tagállambarát pártok szavazóbázisa jobban mozgósítva földindulásszerű átfordítást alakít ki, és ha részben szemben álló frakciókba tömörülve is, de az EP-többség az erősebben tagállambarát pártokhoz kerül át.

Ha az első verzió valósul meg, és a Bizottság elnöke és az egyes biztosok személyének kiválasztása mögött a néppártiak, a szocialisták, a liberálisok és a zöldek EP-többsége szavaz, akkor még a velük szemben álló tagállami kormányok Európai Tanácson keresztülment biztosjelöltjei sem reménykedhetnek az EP megerősítésében, és nemcsak a Bizottság elnöke lesz továbbra is feltehetően föderalista néppárti politikus, hanem az egyes biztosok is csak a centrum felé tendáló, az eddigi uniós elitnek magukat engedelmesen alávető és a domináns frakciók által tolerált személyek lehetnek még az euroszkeptikusabb tagállamokból is, ahogy már a 2014-es biztosjelöltek esetén is történt egyes tagállamok esetében. Ebben a verzióban a maihoz képest semmilyen lényegesebb változás nem jönne létre, vagy talán csak annyi, hogy az Európai Parlamentben a föderalista párti erők által nyomás és támadások alá helyezett nemzetállambarát kormányok némi ellenerőt tudnának felmutatni az EP erősebb euroszkeptikus frakciói révén. Komolyabb változást így csak a kevésbé valószínű, földindulásszerű átrendeződés tudna hozni 2019 májusában. Nézzük meg ennek a kérdéseit.

Ez a földindulásszerű átrendeződés az EP összetételében 2019 májusa után akkor jöhetne létre, ha a német AfD, a francia Le Pen-párt, az olasz Salvini-párt (tehát a legnagyobb uniós tagállamok a legtöbb európai parlamenti képviselővel) az általuk összesen mai felmérések által

prognosztizált kb. 60–62 képviselői hely elnyerése helyett<sup>110</sup> egyenként 40–40 képviselőt is tudnának küldeni az EP-be, és így 120 fő lenne csak ez a kontingens. Ezzel a 250 főn túl a többséghez szükséges még további kb. 100 képviselői létszám fele már biztosítva lenne, és még ugyanennyi növekmény kellene a svédektől, a hollandoktól, a dánoktól a magyaroktól, a lengyelektől, a csehektől, az osztrákoktól, szlovákoktól, románoktól, szlovákoktól stb. a részükre a felmérések által jelenleg prognosztizálton felül. Így kb. 355 képviselő állna rendelkezésre az euroszeptikus és migrációellenes erők részére, és ez már egy szűk többséget jelentene. Ennek elérése nem kizárt, de nagyobb gondot jelentene az, hogy a migrációellenességen és a föderációellenességen túl egy sor kérdésben élesen szemben álló pártokat és frakcióikat egységbe lehessen hozni az EP eddigi domináns frakcióival szemben. Például az egyik ilyen párt a legnagyobb képviselős szám növelésére esélyes német AfD – amely ma csak egyetlen képviselővel vesz részt az EP-ben, de a szolid számítások szerint is kb. 20 fős csoporttal lesz jelen 2019 májusa után –, ám a képviselőjük azt nyilatkozta a francia Le Penék pártjáról, hogy számukra az túlzottan baloldali programpontokat támogat, és ez elfogadhatatlan számukra. Miközben Európa iszlamosodásával mint a legnagyobb probléma megítélésében és a migráció megállítása kérdésében máskülönben a legteljesebb egységben vannak. Mindenesetre, ha az iszlám migráció és az iszlamosodás kérdését a közép-pontba emelve át tudják hidalni ezeket a másodlagos különbségeket, akkor 2019 után az unió akaratképzését már érdemben befolyásolni tudnák.

<sup>110</sup> Le Pen asszony *Rassemblement National* pártja hónapoként növelve taborát mára beérte Macron elnök folyamatosan csökkenő támogatottságú pártját, és fej fej mellett állnak, de ha ez a több hónapos trend így folytatódik, akkor akár 30-35 képviselőt is küldhet a franciák 76 fős kontingenséből az EP-be. Lásd: GOTEV, Georg (2018a): Macron's Party Neck-And-Neck with Far Right in 2019 EU Election. [Euroactiv.com](http://Euroactiv.com), 2018. 09. 14. A németeknél az AfD jelenleg a második legnagyobb támogatottságú párt, és ez egyre emelkedik, illetve a szavazói a migráció megállítása érdekében a leginkább aktivizálhatóak a 2019. májusi EP-választásra, így a 96 fős német képviselői kontingensből a 35-40 képviselői hely megszerzése elképzelhető. Az olaszoknál Salvini pártja pedig a legnagyobb támogatottságúvá vált mára a közvélemény-kutatások adatai szerint, és az olaszok 76 fős képviselői kontingenséből lehetséges a 40 fő megszerzése Salviniék részéről. Lásd: GOTEV, Georg (2018b): Salvini Sees Populist-Conservative Coalition Guiding the New EU Commission.

[Euroactiv.com](http://Euroactiv.com), 2018. 09. 12.

Meg kell azonban nézni, hogy mire is elég az EP-ben elért képviselői többség, hisz végül is az unió nem egy egységes állam, és a főhatalom nem kizárólag a EP-választástól függ. Az unió akaratképzése a napi folyamatokban a Bizottságon alapul, így elsősorban ennek elnöke és az egyes biztosok személye központi fontosságú ebben. Az elnököt az Európai Tanácsba tömörült állam- és kormányfők kompromisszuma jelöli ki, és az EP-többség jóváhagyásával nyeri el a pozícióját. Így az EP-többség függésben van az állam- és kormányfők által alkotott Európai Tanács előzetes javaslatától, és csak erről szavazhatnak, ám e Tanácsban döntő mértékben 2019-ben is az euroszkeptikus erők javaslataival szemben álló politikusok dominálnak majd. Így hiába lenne például többsége az EP-ben az euroszkeptikusok jelöltjének a Bizottság elnöki posztjára már bejelentkezett Salvini-nek, az olasz belügyminiszternek, az Európai Tanács előzetes javaslatának megszerzésére feltehetően semmi esélye nem lenne.

Tényleges hatás így még ennél a földindulásszerű EP-átrendeződésnél is csak annyi lenne, hogy egyrészt az euroszkeptikus EP-többség blokkolni tudná az Európai Tanács által az eddigi uniós elitből választott jelöltek pozícióba kerülését, másrészt a néhány euroszkeptikusabb kormány a Tanácsban – a magyar, az olasz, a lengyel, a cseh, a bolgár és esetleg az osztrák – erős háttértámaszt kapna a számukra előnyös belső kompromisszumok kiharcolásában a mögöttük álló EP-többség révén. Így feltehetően a föderalizmus kontra nemzetállamiság ütközésében, illetve a migrációval szembenállás kérdéseiben a mai, szélsőségesen föderalista Juncker helyett egy közép felé tendáló személy kerülne ebbe a pozícióba. Az egyes tagállami biztosok személye pedig ebben az esetben már lehetne az euroszkeptikusok által kormányzott tagállamokból a markánsabban euroszkeptikus múlttal rendelkezők közül kiválasztott is, mert az euroszkeptikus EP-többség nem engedné át a szakmai múltjukban föderalista szimpátiákat kinyilvánító jelölteket. Az erősebb tagállambarátságot a Bizottságban pedig úgy is lehetne növelni, hogy az euroszkeptikus EP-többség csak abban az esetben adná a jóváhagyását még a centrum felé tendáló elnökjelöltnek is, ha az egy *gentleman agreementben* előzetesen vállalná, hogy az eddigi gyakorlattal ellentétben a Bizottság fokozottabban testületi



szavazással dönt majd a jövőben,<sup>111</sup> és ebben a tagállamokat szankcionáló döntések felmerülése esetén egy blokkoló kisebbség leállíthatná e döntéseket. (Például a 27 biztosból 5 erre elegendő lenne.) De lehetne olyan összekapcsolásos jóváhagyás az euroszeptikus EP-többség részéről, hogy még a centrum felé tendáló bizottsági elnök megerősítését is csak egy vagy két elnökhelyettesi posztra euroszeptikusabb biztos kinevezésével együtt hagyná jóvá.

Ez a kinevezési procedúra feltehetően egy időre lebénítaná az átállás alatt álló uniós bürokráciát, és talán a Juncker-bizottság 2019 október végi megszűnése idejére sem állna fel az új biztosi testület, de egy nemzetállambarát új uniós elit szempontjából ez nem jelentene gondot. Nem úgy, mint egy ilyen tagállambarát irányba eltolódásnál az, hogy a brüsszeli csúcsbürokrácia, a főigazgatóságok sokezres apparátusának az elitje rezzenetlenül föderalistabarát maradna, és ezekkel állandó küzdelmekben kellene az új, euroszeptikus biztosoknak és kabinetjeiknek tevékenykednie. Ezeknek már a lecserélése sem lenne egyszerű, de ténylegesen az euroszeptikus vezetésű tagállamokban sincsenek olyan alternatív Európa-jogász csoportok, amelyeket csak be kellene vetni Brüsszelben az eddigi bürokrácia leváltására. Szerencsés a helyzet azonban annyiban, hogy a vázolt Juncker-reform a 2014 előtti szétesett és közvetlenül politizáló főigazgatósági apparátusokat centralizálta, és bizottság által irányíthatóbbá tette. Így ezt kihasználva el lehet indulni egy erősebben tagállambarát unió megteremtése és az eddigi föderalista tendenciák visszametszése felé.

Ennek útja pedig az Európai Bíróság főhatalma és megtörhetetlen föderalista esetjoga és működési módja miatt csak az lehet, hogy a Bizottság igyekszik majd szakítani az eddigi asszisztálásával, és ezzel a Bíróság alapszerződéseken túllépő esetjoga már nem tudná majd a jövőben olyan szabadon a föderalizmus elfogadása felé kényszeríteni a tagállamokat. Ez ugyanis alapvetően azon nyugodott az eddigiekben, hogy a Bizottság a köteleességszegési eljárások százaival és ezreivel lépett fel

<sup>111</sup> A Bizottságban elvileg a kollegialitás és a többségi döntési elv létezik, de ennek ellenére az elmúlt évtizedekben az alakult ki, hogy a megvitatás után formálisan nem történik szavazás, hanem az elnök csak kinyilvánítja a döntést: „Voting is rare and follows the principle of simple majority (Art. 219 TEC). Egeberg has quantified the phenomenon to yearly 8-10 formal votes in Prodi Commission as opposed to hundreds of yearly decisions. Even lower number can be found in Spence (2006b:48), while the Delors Commission were characterized by more actual votes than ever before and after.” HARTLAPP 2008, 5.

a tagállamokkal szemben a Bíróság döntéseinek kikényszerítésére. Ezek visszafogásával, és valóban csak az uniós alapszerződések tényleges előírásainak megsértése esetén ezzel élés megakaszthatja a jövőben a föderalista előrenyomulást. Emellett a Bizottság kötelezésszegési eljárásainak visszafogása lehetővé tenné a tagállami alkotmánybíróságok számára is, hogy ne csak fenyegegessenek az alkotmányidentitást sértő vagy az uniós alapszerződésekben túllépő uniós aktusok érvénytelenségének kimondásával, hanem tényleg éljenek is ezzel, ahogy a csehek és a dánok egyszer már megtették. Ez az alkotmánybírósági aktivizálódás pedig eleve visszafogná a Bíróság mai expanzív ítélkezési gyakorlatát, mert bármikor számíthatnának arra, hogy az euroszkeptikusabb tagállamok alkotmánybíróságai az adott tagállamokban megtiltanák e döntéseik végrehajtását. Ma ezt az állandóan erre válaszként adható kötelezésszegési eljárás a Bizottság részéről fékezi, és teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy aggályok nélkül lépjen át az uniós alapszerződések előírásain, és annak absztrakt elveiből kiindulva expanzívan a föderalizmus felé tolja el az uniós működését a tagállami hatáskörök rovására. Az euroszkeptikus EP-többség és az e felé eltolódott Bizottság révén ez a jurisztokratikus főhatalom korlátozódna, és válna „félkarú óriássá” az uniós főbíróság, ezzel pedig az uniós hatalmi szerkezet némileg a demokrácia elvei szerinti működés felé tolódhatna el.

## V. fejezet

### Az uniós jurisztokrácia NGO-bázisa

Az uniós hatalmi szerkezet az előbbi elemzések alapján legnagyobb részét a jogászi-bírói döntéseken nyugszik, és az Európai Parlament demokratikus komponense csak befolyásolni tudja ezt a szerkezetet, de ellenőrizni és meghatározni csak kis mértékben képes. Ezen túl a tagállamok demokratikus kormánytöbbségei az unió kormányközi testületeiben (a Miniszterek Tanácsában és az Európai Tanácsban) is csak korlátozottan tudják a folyamatos uniós akaratképzést befolyásolni. Így felmerül a kérdés, hogy ez a demokratikus ellenőrzés alól elszabadult gépezet egyrészt mennyiben csak önmozgó – az apparátusok belső érdekei és ezek vezető csoportjainak világnézetei által mozgatott –, másrészt a társadalom domináns csoportjai miképpen tudnak hatni rá a csenevész demokratikus ellenőrzési úton túl? Az utóbbit illetően fontos kiemelni, hogy pusztán egy önmozgó hatalmi gépezet nem tud fennállni hosszabb időn át, ha az őt körülvevő társadalom pénzhatalmi, média-, és más hatalmi források birtokában levő domináns csoportjaival nem épít ki folyamatos egyeztetési utakat. Egy pusztán katonai hatalmon nyugvó hatalmi rendszerben ezt rövidebb-hosszabb ideig meg lehet tenni még a mai társadalmi fejlettség körülményei között is, de a nyugati civilizáció társadalmainak szellemi légköre ezt már nem teszi lehetővé.

Ezt a kiindulópontot szem előtt tartva meg lehetett találni azokat az empirikus elemzéseket, amelyek az unió jurisztokratikus hatalmi gépezetének e domináns csoportok felé kinyúló kapcsolódásait mutatták ki az elmúlt években. Először nézzük meg az európai emberjogi jogász-apparátus (EJEB) felé kiépített ilyenféle kapcsolódásokat, amely ugyan formailag kívül van az unión, de ténylegesen az uniós jurisztokratikus

hatalmi gépezet szerves részét jelenti.<sup>112</sup> Ezután közelebb lépünk az unió belső hatalmi intézményei felé, és egy általános vázlat után a Bizottság tevékenysége felé megnyilvánuló NGO- és más lobbibefolyásolási formákat vizsgáljuk meg, majd az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és ennek folyamatos gépezetét jelentő COREPER körüli befolyásolási szerveződéseket fogjuk szemügyre venni, amelyek után röviden kitérünk az Európai Bíróság NGO- és lobbiszervezetek általi befolyásolására. A kutatásban a hangsúlyt elsősorban a „jogvédelmi” narratíva alatt szerveződő csoportok tevékenységére tesszük (jogvédő alapítványok és az ezek által létrehozott és finanszírozott egyesületeket és ügyvédi irodákat), amelyek sokszor az NGO-kutatás címszó alatt található az elemzésekben, és e mellett a lobbikutatás, illetve az érdekegyesületi befolyásolás címszavak alatt található elemzéseket is igyekszünk bevonni.

## **Az EJEB jogszapparatusa körüli jurisztokratikus hatalmi csoportok**

Ha látjuk, hogy az EJEB döntési mechanizmusa alapvetően az önszerveződő jogszapparatúsán nyugszik, amelyet jórészt csak álcaként takarnak le az emberjogi egyezményt aláíró államok által kilencéves ciklusra kiküldött bírókból szervezett bírói tanácsok – ahogy a második fejezet elemzései kimutatták –, akkor elsődleges lenne tudni, hogy ebbe az emberjogászati apparátusba miként épülnek be az EJEB döntéseit befolyásolni igyekvő mögöttes hatalmi csoportok, illetve az általuk létrehozott NGO-k jogászai. Sajnálatos módon azonban ilyen feltárások nem találhatóak, és csak néhány nyilvánosságra került NGO-s múlt egyes EJEB-bíró esetében lehet jelzés arra, hogy itt rendszeres összefonódás is valószínűsíthető. Például Jonko Grozev bolgár EJEB-bíró a megválasztása előtt a Soros-hálózat ottani Open Society szervezeténél volt vezető, vagy legújabban Darian Pavli Albániából kiküldött EJEB-bíró szintén a helyi albán Open Society

<sup>112</sup> Eredetileg ez a szerves kapcsolat az unió egészét illetően az EJEB hatókörének való formális alávetésével is megvalósult volna az alapszerveződések szerint, de az Európai Bíróság egy döntésével végül elutasította a strasbourgi jogszapparatúsának alávetettség elfogadását. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének ezt előíró szövege: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésben meghatározott hatásköreit.”

vezetői székéből került ki Strasbourgba, és a korábbi magyar EJEB-bíró is a CEU-ból és egy Soros-alapítványi szervezet vezető beosztásából kapta meg ezt a posztot. Ezek azonban csak szórványos adatok, és főként nem a mögöttes emberjogászati apparátus vezető tagjainak (registrar, deputy registrar, senior lawyer stb.) múltjára vonatkoznak, akik pedig ténylegesen az EJEB-döntéseket formálják meg. Ezzel szemben az Európai Unió belső hatalmi gépezet egyes pontjainak összefonódása az őket befolyásolni igyekvő alapítványi vezetőkkel és NGO-funkcionáriusokkal a *Wikileaks* által nyilvánosságra bocsátott dokumentumokból jól feltárható – például a Soros-hálózat által belső használatra készült lista a hozzájuk kötődő 226 EP-képviselőről, címmel, mobilszámokkal stb. De ezen túl is a Bizottság elnökeinek, alelnökeinek és az egyes biztosoknak az NGO-kat működtető alapítványok csúcspanaszveetőivel való intenzív és rendszeres kapcsolata a médiayilvánosság révén is dokumentálható. Például amikor 2018 első felében Soros György Brüsszelbe látogatott, akkor nemcsak Juncker elnökkel találkozott – a médiaközvetítés révén elhíresült összecsoportozós kézfogás után –, hanem Timmermans első alelnök is bejelentette újságírói kérdésre, hogy sokéves kapcsolatban van a Soros-hálózat vezetőjével, és a legfontosabb kérdéseket az unió és Európa sorsáról mindig megbeszélte vele a múltban is, és ezután is ezt fogja tenni. (Kevésbé vált közzismertté, de Soros e brüsszeli útja során a Bizottság többi alelnökével és több biztossal is munkavacsorán találkozott a médiában megjelent híradások és fotók szerint.)

Ilyen információk alapján pedig bizonyos, hogy hasonló beépüléseknek és sűrű háttérkapcsolatoknak az EJEB jogászapparátusát illetően is létezniük kell. Ezt valószínűsíti a döntéseik előszobáját jelentő beadványozási szakaszra kiépült NGO-bázis óriási terjedelme, és az így létrejött döntéseik állami megvalósítását szinte „médiakorbácsolással” kikényszerítő NGO-tevékenység, amelyekre szerencsére már rendelkezésre állnak empirikus felmérések. Nézzük meg először ezeket!

A strasbourgi egyetem két kutatója, Gaetan Cliquenois és Brice Champetier egy alapos tanulmányban járta körül 2016-ban, hogy miként történik meg az EJEB-döntések esetében az NGO-k által szervezeten végrehajtott, dömpingszerű indítványozás – egy-egy ügyben több száz, esetenként több ezer indítvány ugyanattól az NGO-jogásztól különböző indítványozók nevében beadva –, és az ilyen akciókat milyen szervezett

médiakampány veszi körül.<sup>113</sup> A pontosság biztosítása kedvéért csak a külföldi – főként amerikai – alapítványok orosz leányszervezetei által szervezett NGO-k ilyenféle tevékenységére összpontosítottak a kutatásban, de mivel ezek az alapítványok – köztük a legaktívabb a Soros-hálózat – Közép- és Kelet-Európa egy sor országában ugyanezekkel a módszerekkel tevékenykedik, így az orosz helyzet leírása általános érvényű információkat is ad e téren.

Oroszország politikájának befolyásolását és meghatározott irányokba ösztökélését az EJEB-döntések révén már az 1998-as 11. Jegyzőkönyv által lehetővé tett állampolgári közvetlen panasz a saját állama ellen megindította az ide betelepült amerikai alapítványok leányszervezetei segítségével, de az elmúlt években az USA és Oroszország – és az USA mellé felsorakozott EU – közötti viszony feszültebbé válása óta ez különösen a középpontba került. Ennek révén az amerikai/orosz NGO-k az indítványok egyre nagyobb tömegét küldik Strasbourgba, és az időközben lehetővé vált, egyedi ügyeken túli, általános jellegű elmarasztalás az úgynevezett *pilot judgement* eljárások és ezek óriási médiaprezentációja révén Oroszország folyamatosan mint a „szörnyűségek állama”, mint igazi „latorállam” kerül a világsajtóba. A szerzőpáros jelzi, hogy az EJEB-döntések által elmarasztalt problémák jórészt tényleg léteznek, például az orosz büntönszférában vagy a sajtószabadság terén, de hasonló problémák legtöbbször a nyugati országokban is léteznek, ha kisebb mértékben is, és azok mégsem kerülnek el Strasbourgba, és főként nem lesz olyan világvisszhangja, mint a tendenciózusan pellengérré állított Oroszország esetében. Együtt nézve az amerikai/orosz NGO-k Oroszország elleni EJEB-dömpingjeit az évek során ez elsősorban nem igazán a bevont, sérelmet szenvedett személyek és szervezetek jogainak védelmét szolgálja, hanem átfogó politikai célok emberjogi perléseken keresztül megharcolását, mintegy új hidegháborúként: „To put it differently, the point is to show that the new cold war dynamics revolves around an instrumentalization of the European system of human rights, which albeit far from new, is extremely problematic.”<sup>114</sup>

<sup>113</sup> CLINQUENNOIS, Gaëtan – CHAMPETIER, Brice (2016): The Economic, Judicial and Political Influence Exerted by Private Foundations on Cases Taken by NGOs to the European Court of Human Rights: Inklings of a New Cold War? *European Journal*, Vol. 22, No.1. 92–126.

<sup>114</sup> CLINQUENNOIS–CHAMPETIER 2016, 94.

Az amerikai/orsz NGO-bázis terjedelme felé fordulva azt láthatjuk, hogy minden egyes itteni nagy NGO-központ mögött kivétel nélkül ott van a Soros-hálózat központi szervezete, az *Open Society*, de sokszor mellette még más Soros-hálózati szervezet is, mint például a *Helsinki Committee* valamelyik országba telepített szervezete; ezen túl rendszerint a *MacArthur Foundation* is a létrehozók és finanszírozók között van, de az ezekkel éveken át szoros kapcsolatban működő *Norwegian Foundation* valamelyik szervezete is jelen van. Így a *Memorial Human Rights Center* 1991-ben alapítva Moszkvában (többek között az *Open Society*, *MacArthur Foundation* és a *Norwegian Helsinki Committee* által alapítva és finanszírozva) 2000-től évente több tucatnyi beadvánnyal van jelen az EJEB előtt, és például egy másik amerikai/orsz NGO-központtal együttesen 2000–2014 között 101 indítványt is beadott ide, amelyből 87-re pozitív döntést kaptak onnan. Az EHRAC (*European Human Rights Advocacy Centre*) szintén az *Open Society*, a *MacArthur Foundation* és az általuk alapított más leányszervezetek által létrehozva – és 93%-ban ezen alapítványok által finanszírozva azóta is – 2015-ben 310 beadványban volt érdekelt a EJEB-nél, ahol ezek eldöntése folyamatban volt ekkor. Az *International Protection Center* (IPC) jórészt szintén a fenti alapítványok által létrehozva és finanszírozva 1994 óta működik, és 1999 óta az Európa több országában is aktív *International Commission of Jurists* (ICJ) orosz hivatala név alatt tevékenykedik, ami megemelte a rangját és lehetőségeit, mivel ez a szervezet az ENSZ és az Európa Tanács mellett is konzultatív státuszt kapott. Évente átlagban kb. 30 beadványt küld az EJEB-hez, de emellett az emberjogi ideológia terjesztését is oktatási centrumokban végzi, és különböző jogászszervezetek jogásza számára az emberjogi perlési technika részleteit és fogásait oktatja. A *Stitching Russian Justice Initiative* (SRJI) 2001-ben lett alapítva Moszkvában a fenti alapítványok és szervezeteik által, és csak Észak-Kaukázus térsége tekintetében több mint kétezer sérelmet szenvedett személyt felsorolva kb. 300 beadványt küldött az EJEB-hez az elmúlt években. Emellett cseccsen ügyekben, Dél-Oszétia vitatott orosz kezelésű ügyeiben, de ugyanígy Grúzia és Oroszország összecsapásait érintő ügyekben is több ezer sérelmet prezentált az EJEB előtt. Ezen NGO-hálózathoz tartozik továbbá az *Association of Russian Lawyers for Human Rights*, a *Moscow Helsinki Group*, az *Open Russia NGO*, a *Netherlands-based Russian Justice Initiative* (az utóbbi a neve ellenére főként a Soros-hálózat által finanszírozva). Végül az *Open Society Foundation Justice Initiative* (OSJI) révén

a Soros-hálózat saját név alatt is aktív volt sok éven át Oroszországban az EJEB-beadványok terén egy sor nagy ügyet felkarolva.

Összességében ezek a külföldről alapított és finanszírozott amerikai/orosz NGO-k a szerzői az évente beadott több ezer, Oroszországot érintő EJEB-beadvány tekintélyes részének, még ha ezek egy részét álcával fedezve egyéni ügyvédi irodákat strómanként használva adják is be. Egy másik empirikus feltárást végző tanulmány e téren jelzi, hogy Oroszországot illetően a legmagasabb az EJEB-hez beadott beadványok között NGO-beadványok aránya – majd 20% hivatalosan is –, de ha a strómanként egyéni ügyvédekhez átküldött és onnan az EJEB-hez beküldöttel együtt nézzük ezt a számot, akkor ez még ennél is nagyobb, emellett az NGO-k által kiképzett egyéni emberjogászok beadványaival együtt ez a többséget is jelentheti.<sup>115</sup> Ha pedig ehhez még hozzávesszük azt, hogy az évi sok tízezer EJEB-beadványból a strasbourgi testület egyes bírái és a beadványok között a szelektálást ténylegesen elvégző registry lawyerek csak ezek 2–4%-át fogadják be érdemi döntésre, a többit visszautasítva, akkor különösen fontos azt tudni, hogy e kisszámú befogadottak nagy többsége az NGO-k által benyújtottakat jelenti. A befogadottak igen nagy része azonban már azt is jelenti a strasbourgi gyakorlat szerint, hogy ezeket bizonyosan pozitívan is fogják elbírálni.<sup>116</sup> A befogadás jórészt egyben pozitív döntéssel együttjárása így különösen fontossá teszi a registry

<sup>115</sup> „Lloyd Mayer, in a study of ECtHR cases involving NGO representation between 2000 and 2009 from all Coe member states found that, by far, Russian cases were most likely to involve NGOs as representatives, applicants, or interveners: during those years approximately 19 percent of decisions concerning Russia involved NGOs, while on average across the Coe only 4 percent of all ECtHR decisions involved NGOs. In reality, this undercounts the number of instance (such as those assisted by the International Protection Centre), NGOs will delegate their clients' cases to individual lawyers, and thus an NGO name never appears in the records. It also does not reflect the additional influence that NGOs exert on cases by training individual independent lawyers on how to submit successful cases to the ECtHR.” SUNDSTROM, Lisa McIntosh (2014): Russian NGOs and the European Court of Human Rights: A Spectrum of Approaches to Litigation. *Human Rights Quarterly*, Vol. 36, No. 4. 849.

<sup>116</sup> “The large proportion of NGO involved decisions and the fact that most initial applications are underrepresented by NGOs or lawyers, suggests that, at least on the face of things, NGO involvement in case applications leads to increased success for applicants in having their cases admissible [...] a winning them (much less arduous, since nearly all cases admitted to the Court are ruled in favor of the applicant).” SUNDSTROM 2014, 849.



lawyerek ezt végző tevékenységét, még ha ez formailag egyesbírói döntéssel lefedésre is kerül, hisz így az EJEB által érinteni nem kívánt ügycsoportok vagy beadvánnyal támadott államok eleve meg sem jelennek az érdemi döntés szintjén.<sup>117</sup>

Mindezt együtt nézve pedig az a kép bontakozik ki, hogy a strasbourgi önszerveződő emberjogász-apparátus és a zömmel egy-két amerikai alapítvány-hálózat által gründolt és fenntartott NGO-hálózat együtt hozza létre az EJEB orosz tárgyú döntéseit. Ez a kép pedig talán, ha nem is ilyen sarkítottan, de a többi kelet-közép-európai államot illetően is így van.

Az EJEB és NGO bázisa összeépülésének fontosságát és az egyéni jogsérelmek kapcsán ezek instrumentalizálásával egyes államokkal szemben alapvetően átfogó politikai törekvések létrejöttét különösen megemelte az ezredforduló utáni években kifejlesztett úgynevezett *pilot judgement* eljárások bevezetése. Ezzel az EJEB hatókörének radikális kiterjesztésével az egyes államok jogrendszerének változtatásra kényszerítésére jött létre, és azóta többek között ennek révén írnak az emberjogászok teoretikusai az emberjogi rendszer „alkotmányjogiasításáról” (amely pedig általában is a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának egyik fő bizonyítéka az ezt támogató írásokban). Ezt az eljárást a 14. Jegyzőkönyvben akarták elfogadtatni az emberjogi egyezményt aláíró tagállamokkal, hivatkozva a nagy ügyszámra – amely persze az alapítványi jogvédő szervezetek ezres nagyságú beadványainak taktikája révén jön össze „repeat player” stratégiákban –, de a szövegező bizottság ellenállása révén ez kimaradt ebből. Ám ezt tovább eröltetve az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága egy határozatában [Res(2004)3] az egyezmény 46. cikkét értelmezve lehetségesnek mondta ki, hogy az EJEB maga tegye ezt meg minden kiegészítő rendelkezés nélkül is. Egy későbbi ajánlásában [Rec(2004)6] a tagállamok felé jelezte, hogy ugyan a tagállamok felé csak az az EJEB-döntés kötelező, amelyet vele szemben mondtak ki, de ha hasonló esetben már elmarasztalt egy tagállamot az EJEB, akkor a többi ellen is folyó, hasonló ügyekben önkéntes döntésükkel megtehetik a többiek is, hogy alapul véve

<sup>117</sup> Laura Van den Eynde 2013-as tanulmányának adatai szerint a befogadott indítványok esetében 83%-os a pozitív döntések aránya, 8%-os az, amikor befogadás határára a támadott állam kiegészítik a beadványozóval, és csak 6% azok aránya, amelyekben semmilyen jogsértést nem találtak az EJEB-bírák. Lásd: VAN DEN EYNDE, Laura (2013): An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 36, No. 2. 292.

a meghozott EJEB-döntést, ők is átalakítják a problémás hazai jogukat. Mivel épp ez a pilot judgement eljárás lényege, így az EJEB ezekre a határozatokra hivatkozva 2004-ben meg is hozta az első pilot judgement eljárásában a döntését. Lényege, hogy ha nagyszámú ügy van egy problémára az EJEB előtt, akkor elég egyet kiemelni ezek közül, mint vezető ügyet, és a többit felfüggesztve megállapítják az adott ügyben a kérdéses jogi elvi problémát, és – ami igazán fontos ebben az eljárásban! – az ügy eldöntése mellett egyben a rendelkező részben arra is kötelezik az adott államot, hogy jogszabály-módosítással pontosan meghatározott irányokba küszöbölje ki ezt a jogi problémát. Ha ezt megtette, akkor ennek EJEB általi deklarálásával (elfogadásával) egyben a többi felfüggesztett ügyet megszüntetik. Fontos még, hogy a teljes pilot judgement eljárás alatt – és az ennek való engedelmességedről a tagállam részéről – az EJEB az Európa Tanács illetékes szerveit folyamatosan tájékoztatja.<sup>118</sup> A strasbourgi bírák „bátor” tette az emberjogászok intézményeiben és környezetében általában nagy tetszést aratott, de a kritikus hangok között érdemes említeni a döntésben részt vevő és ahhoz különvéleményt fűző *Zagrabelsky bírő* álláspontját, aki a pilot judgement eljárások sajátosságát, az egyedi döntésen túli általános normatív követelmények megállapítását a politikai területre átlépésnek minősítette, és e mellett nem tudta túltenni magát azon, hogy ezt az eljárást a 14. jegyzőkönyvi szöveg vitájánál leszavazták, és az EJEB ezt önkényesen ennek ellenére hozta létre.<sup>119</sup> E kritikák ellenére az átfogó politikai célokat követő emberjogi alapítványok és az általuk gründolt NGO-k fokozottan kezdték igénybe venni az EJEB-en keresztül „perlési politikálási” utat, és ezzel az egyéni jogséremlmek politikai instrumentálizálása és pusztán hatalmi célok szerinti szelekció az EJEB-hez forduláskor csak növekedett.

<sup>118</sup> SZEMESI Sándor (2013): Az emberi jogok európai öréke új fegyvere: a *pilot judgement* eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog, Állam, Politika*, 5. évf. 4. sz. 56.

<sup>119</sup> „Judge Zagrebelsky in a partly dissenting opinion in *Hutten-Czapska*, argued against the use of ordering general measures in the operative part of the Court’s judgement. He took the position that the Court went »outside its own sphere of competence« and entered »the realm of politics«. He pointed to the fact that the pilot procedure was not included in Protocol 14.” BUYSSE, Antoine (2009): The Pilot Judgement Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges. *Nomiko Vima – Greek Law Journal*, Vol. 57. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1514441&download=yes,12](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1514441&download=yes,12).

Az NGO-k tömeges beadványozása – legtöbbször az érdekelt alanyokat felkutatva és a nevükben fellépve vagy harmadik félként *amicus curiae* véleménnyel belépve már folyó EJEB előtti eljárásokba – mozgatja, és meghatározott irányokba ösztökéli az EJEB döntési mechanizmusát. Ám ezen túl az NGO-k a főként általuk az EJEB-től kiösztokélt döntések végrehajtásában is aktívan részt vesznek. A *Cliquennois/Champetier* szerzőpáros orosz viszonylatban erről is hoz adatokat, és ezeket megismerve az embernek a hazai helyzetet illetően is hasonló tapasztalatok ugranak be, így ez elemzésük általánosabb érvényét is mutatja. Ugyanis miután az EJEB a döntésében elítélte az NGO-k beadványával támadott államot, és előírta számára jogrendszerének és szervezetének meghatározott irányokba átalakítását, az Európa Tanács melletti Miniszterek Tanácsa monitorozza a végrehajtást. A pilot judgement eljárások óta ez már nemcsak az egyéni jogséremlmek orvoslását jelenti, hanem átfogó belső reformok végrehajtását is, így az amerikai/orosz NGO-k új tevékenységként ezek ellenőrzésébe is beszálltak, széles körű médianyilvánosság elé vonás megvalósítása mellett. Helyszínen figyelve a megkövetelt jogi és szervezeti változtatások előrehaladását, folyamatosan beadványokkal bombázzák Strasbourg felé a Miniszterek Tanácsát, vázolva a változtatások elégtelenségét, lassúságát stb.<sup>120</sup> Ez az NGO-ellenőrzés és az elmarasztalások aztán állandóan a baráti világsajtó lapjainak első oldalán szerepelnek, és mint a támadott állam, „latorállam”, „maffiaállam” stb. képét sulykolják a nemzetközi közvéleménybe, ezzel pedig gyengítik az adott állam cselekvőképességét, amely a tulajdonképpeni cél, mert ezzel a támadott állam nemzetközi elszigeteltségét lehet létrehozni. A strasbourgi szerzőpáros szerint az emberjogi mechanizmus ilyenfajta instrumentalizált felhasználása átfogó politikai célok érdekében nemhogy segítené az egyének jogainak védelmét, hanem egy újfajta hidegháborút kialakítva csak rontja ezek helyzetét: „What we find is that NGOs/private donors (largely echoing and influencing EU/US foreign policy) make strategic use of the ECHR system and litigation before the ECtHR, and that such instrumentalization

<sup>120</sup> „Lastly, NGOs have been associated since 2006 to the execution of judgements delivered by the ECtHR. During the supervision process in which national states indicate to the Committee of Ministers the measures planned and or taken in an »action plan« to comply with the final judgement, NGOs and national institutions promoting and protecting human rights can submit communications to the Committee of Ministers denouncing the failure of a state to execute a judgement.” CLINQUENNOIS–CHAMPETIER 2016, 98.

of human rights, far from being conducive to a better protection of rights, actually tends to foster the opposite.”<sup>121</sup>

## Az uniós intézmények NGO-befolyásoltsága

Az unió döntési mechanizmusának két fő tengelyét az Európai Bíróság döntései és a Bizottság javaslati monopóliumához kötött EP–Tanács együttdöntésével (vagy ritkábban csak a Tanács döntésével) létrejövő rendelet és irányelv kiadásai jelentik. (A stratégiai kérdésekben döntő, állam- és kormányfői Európai Tanács a folyamatos döntési gépezet fölött áll, és közvetlenül az NGO-k és a lobbik által amúgy is megközelíthetetlen, így most hagyjuk figyelmen kívül.) Mindkét döntési irányban közös a Bizottság szerepe, egyrészt a Bíróság felé a tagállamokkal szembeni köteleességszegési eljárások Bíróság elé vitele, illetve a tagállami bíróságoktól érkező előzetes döntési kérelmek eljárásába véleményadással bekapcsolódása – és a döntési indítványok meghatározott irányokba bővítése, terelése – révén, másrészt a rendelet/irányelvalkotásban javaslati monopóliuma kapcsán. Így a lobbik és az NGO-k tevékenysége uniós szinten főként a Bizottság döntésbefolyásolása felé irányul. Emellett azonban az EP együttdöntési hatáskörének bővülésével ebbe az irányba is kialakult az NGO- és lobbiszerveződés. Különösen a nyilvánosságot és a médiafelhangosítást erőforrásként felhasználó NGO-k számára fontosak még az EP nyilvános bizottsági meghallgatásai és itteni baráti prezentálásuk az EP-képviselők révén, így a minél több EP-képviselő felfűzése a kapcsolati listájukra és biztos háttértámogatásuk megszervezése elsőrendű (lásd a már említett 226 fős Soros-listát). De a nyilvánosságot kerülő és a jogvédő narratívával nem élő, tisztán lobbiszerveződések számára is fontos az együttdöntési hatáskör révén az EP és így az egyes EP-képviselők lobbistaként megszerzéséről több botrányig fajult eset vált nyilvánossá.<sup>122</sup> Összességében kb. 5000 szervezett érdekcsoport vagy NGO rendelkezik képvisellel Brüsszelben – amelyből 3500 tőkescsoportok érdeklobbija

<sup>121</sup> CLIQUENNOIS–CHAMPETIER 2016, 94.

<sup>122</sup> Így a brit újságírók által beugratott Ernst Strasser EP-képviselő, volt osztrák belügyminiszter (és rajta kívül még egy román és egy szlovén EP-képviselő) nyilvánosságra hozott videóján Strasser öt lobbizásáról beszél, egyenként évi százezer euró összegeben, és épp ezzel már a hatodikra készült.

és másfélezer a civilszervezetek NGO-inak a száma,<sup>123</sup> de ezek között nagyon sok az egyszemélyes lobbista, akik így kisebb hatékonysággal képesek működni, mint a nagyobb stábot kiépített NGO-k. Az utóbbira példa lehet az Open Society brüsszeli részlege (Open Society European Policy Institute – OSEPI), amely 19 főt jelöl a honlapján. Így érthetők azok a számok, amelyek 20-30 ezer közé teszik összesen a nyomásgyakorlók számát Brüsszelben.<sup>124</sup>

Ezen a brüsszeli befolyásolási úton kívül azonban fontos az NGO-k és a tőkeerős lobbiszervezetek számára az egyes tagállami szinten kiépített olyan fajta befolyásolás is, amely innen próbálja meghatározott irányokba ösztökélni a végső soron Brüsszelben vagy Luxembourgban meghozandó döntéseket.<sup>125</sup> Ezen túl tagállami szinten az NGO-k részére azért is fontos a befolyásolási gépezet kialakítása, mert a Bizottságon kívül a Bíróság (ECJ) felé a tagállami bíróságok küldhetnek előzetes döntési kérelmeket az uniós jogot meghatározott irányokba bővítve, és így nem mindegy az NGO-k számára, hogy egy-egy tagállamban az ettől vonakodó bírói kar a jellemző, vagy ezzel szemben a bírák mint a „progresszió hősei” élik meg a Luxembourg felé előterjesztett előzetes kérelmek terén kifejtett tevékenységet. Mint épp Magyarország példája mutatta az elmúlt években, a legnagyobb jogvédő hálózatok egyetemi háttéremberei által a bírói akadémiákon kifejtett oktatással „érzékenyíteni” lehet a bírák egy részét az ilyen tevékenység fokozására, de ugyanígy a jogi karokra

<sup>123</sup> Lásd: HAUSER, Henry (2011): European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29, No. 2. 686.

<sup>124</sup> A lobbizás részletes bemutatását friss adatokkal és bemutatással lásd: GAMMELIN, Cerstin – LÖW, Raimund (2014): *Europas Strippenzieher: Wer in Brüssel wirklich regiert*. Berkin, ECON. A szerzők német balliberális lapok – *Süddeutsche Zeitung* és a *Zeit* – brüsszeli tudósítói, így a leplet nem igazán a zömmel szintén balliberális NGO-szektor befolyásolásáról igyekeznek lerántani, hanem a konkurens tőkés lobbikéről, de így is hasznosak a leírásaik.

<sup>125</sup> E többsikű döntésbefolyásolási tér révén létrejött sikok közötti csúszkálási lehetőségre ki is alakult egy külön kifejezés a *venue shopping*, amely azt jelenti, hogy ha az egyik síkon akadályok jönnek létre – például az adott NGO vagy lobbis ügye iránt ellenséges főigazgatósági stáb alakult ki a Bizottság egyik részlegében, vagy egy tagállamban –, akkor áttelepül az adott NGO-hálózat befolyásolási gépezete a másik síkra. Lásd: KAUNERT, Christian – LÉONARD, Sarah – HOFFMANN, Ulrike (2013): Venue Shopping and the Role of Non-Governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. *Comparative Migration Studies (CMS)*, Vol. 1, No. 1. 179–200.

beépülve a jövő jogásznemzedékek ilyen irányú nevelése is megfigyelhető „street law”, jogi klinika stb. képzések megteremtésével. Lévéen a Soros-hálózat kivétel nélkül minden kelet-közép-európai országban ugyanolyan séma szerint tevékenykedik – közös ernyőszervezetek alá összefogva –, így feltehetően ez más országokban is létezik, noha sajnálatos módon erre empirikus kutatások nem lelhetők fel.

## A Bizottság NGO- és lobbizás bázisa

Kezdetben (1957–87) az egyhangúlagos döntések korában a Bizottság alig rendelkezett önállósággal a döntéshozatal terén, így minimális volt a brüsszeli lobbitevékenység, és az akkori hat alapító államban majd a néhány csatlakozóban inkább az otthoni minisztériumok döntéshozatalát igyekeztek befolyásolni az Európa-szintű szakszervezeti szövetségek és a tőke szervezetei. Csak az 1987-es Egységes Okmány többségi döntési mechanizmusai kezdtek felértékelni a Bizottság fontosságát, és kezdtek nagyobb arányban betelepülni Brüsszelbe a lobbiszervezetek leányrészlegei. Az 1993-as maastrichti szerződés, majd az 1999-es amszterdami szerződés, végül a 2009-es lisszaboni szerződés mind csak növelte a többségi döntési hatásköröket és ezen belül az EP-vel való együttműködést, és mindez a kezdeti néhány 100-ról az ezredforduló utáni évekre 5000-re emelte a befolyásolási csoportok számát, de 2016-ra már 7700 volt a brüsszeli Transparency Registerbe bejegyzett lobbizás és NGO-k száma.<sup>126</sup>

Az NGO-k és a lobbizás a Bizottság irányában a főigazgatóságokra ráfordítva igyekeznek a döntéseiket meghatározni, mivel a bizottsági döntéseket az egyes biztosokon és az alattuk lévő főigazgatóságokon

<sup>126</sup> A kezdeti idők felfutásához lásd: „Watson charts moderate growth from 400 EU interest groups in 1970 to 800 in 1991, but doubling to over 1600 in 1994.” HAUSER 2011, 690. Napjainkra pedig: „Overall, beginning of 2016, the Transparency Register contained a total of around 7700 registered entities. Chart 1 shows that the largest sub-set contains the private sector-lobbying activities (»direct lobbying«) with a total of around 4000 firms and another ca. 1000 consultancies or law firms lobbying on behalf of other firms (»indirect lobbying«). Another 2000 NGOs are as well registered in the database. The remaining part of the Register is small and contains think tank, academic institutions and small number of organisations representing local, regional and municipal or religious authorities.” DELLIS, Konstantinos – SONDERMANN, David (2017): Lobbying in Europe: New Firm-level Evidence. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 2071. 7.

keresztül dolgozzák ki. Egy-egy NGO- vagy gazdasági lobbiszervezet így a tevékenységük tárgya szerint illetékes főigazgatóság felé épít ki tartós kapcsolatokat, de mivel a legtöbb témában több főigazgatóság is beszáll a bizottsági döntések kialakításába, így az igazán nagy brüsszeli apparátussal és forrásokkal rendelkező NGO-k és lobbiszervezetek több főigazgatóság felé is kiépítik kapcsolataikat. Ennek egyik formája, hogy embereik részt vesznek a Bizottság által létrehozott konzultatív tanácsokban. De az igazán kiemelkedő döntések meghozatala előtt akár egy-egy NGO-hálózat csúcsvezetői vagy legfőbb vezetője is közvetlenül részt vesz a Bizottság befolyásolásában, mint Soros György 2018 tavaszi brüsszeli útja is mutatta, amikor az EP Magyarország elleni, 7. cikk szerinti eljárásának támogatása volt napirenden, amelyet a Bizottság kezdeményezett.

A folyamatos döntésbefolyásolás azonban alacsonyabb szinten folyik, és erre jó példát ad egy 2013-as tanulmány a migránskérdésben érdekelt migránstámogató NGO-k sikeréről szóló tanulmány.<sup>127</sup> Az időpont azért is hasznos, mert ez még a 2015-ös migrációrobbanás előtti tevékenységre vonatkozik, amikor még nem voltak e kérdések annyira vitásak, és ezért az NGO-k tevékenységét még nem álcázták. A szerzők a menedékjog és a migráció kérdéséről szóló két direktíva kidolgozását követik végig (2004-ből és 2011-ből), hogy a migránssegítő NGO-k befolyásának nagyságát értékelni tudják. Ezekben a kérdésekben az EU csak az 1999-es alapszerződéstől kapott jogkört, és ezt a 2009-es lisszaboni szerződés csak bővítette, illetve együtdöntőként bevonta ebbe az EP-t is. Az 1999-es uniós hatáskörbe emelés még csak a harmadik pillérbe emelte be a migránskérdés szabályozását, és ez a tagállami Miniszterek Tanácsát tette ennek a középpontjába, és 2004-ig még a Bizottság javaslatételi monopóliuma sem lépett életbe e téren. Így a tagállamoknak nem kellett tartani a migránsbarát EP és Bizottság túlzott befolyásától,<sup>128</sup> és a tagállami kormányközi Tanács volt ennek a középpontjában. Ennek ellenére a brüsszeli NGO-k már ekkor el tudták érni, hogy javaslataik egy részét beolvasszák a végül elfogadott direktívába (Council Directive 2004/83/EC). A megnövekedett NGO-tevékenység révén mind az unió szintjén, mind tagállami

<sup>127</sup> KAUNERT–LÉNARD–HOFFMANN 2013.

<sup>128</sup> „In addition, venue-shopping to the EU-level enabled Interior ministries to largely exclude »migrant friendly« actors such as the European Commission and the European Parliament from the decision-making process.” KAUNERT–LÉNARD–HOFFMANN 2013, 182.

szinten arra vezetett, hogy e szervezetek el tudták érni a 2004-es direktíva által kötelezően nyújtott, menedékjoggal együttjáró támogatások és jogok (például a családegyesítés címén a menedéket kaptak után befogadandó további családtagok számát érintő) emelését, és így 2011-ben a módosított direktíva kidolgozására került sor.<sup>129</sup>

Az első esetben 2004-ben még korlátozottabb volt az NGO-k lehetősége, és csak a Tanács felé lehetett a befolyást elérni, amelyekben a tagállami belügyminiszterek otthonról eléggé kötött pozícióban voltak, de a Tanács brüsszeli apparátusán és a Bizottság főigazgatóságain keresztül azért néhány javaslatukat be tudták juttatni a migránskérdés ekkori első szabályozásába. Különösen az 1974-es alapítású menedékjogi ernyőszervezet, az ECRE (*European Council of Refugees and Exiles*) volt sikeres, és javaslatai visszaköszöttek a Bizottság által végül benyújtott hivatalos direktívajavaslatban: „With regard to goal achievement, at the drafting stage, ECRE was fairly successful. Its recommendations and the Commission’s proposal for the Qualification Directive especially concur on the general provisions and the chapter that defines the qualification criteria for international protection, such as the provisions concerning non-states actor persecution.”<sup>130</sup> Ám a Tanács végül elfogadott direktívájába már nem került be csak az NGO-k javaslatának a fele-harmada, panaszzóják fel e szerzők, és épp ezért az NGO-k nyomása most már arra irányult, hogy módosítsák a javaslataikat kihagyott direktívát. Ez meg is történt 2011-ben, és ekkor már a 2009-es új alapszerződés NGO-k számára kedvező változtatásai után nagyobb lehetőséget kaptak. Ekkor már nyolc migránssegítő NGO-hálózat lépett a pástra, és ebből öt a Bizottság döntéstervezet-készítésébe is bekapcsolódott, de később az EP együttdöntési

---

<sup>129</sup> „This directive further raised asylum standard in the EU by introducing several changes, including the clarification of various concepts through the incorporation of recent case-law of the Court of Justice and of the European Court of Human Rights, measures to better take into account gender-related issues and children’s interests in asylum assessment processes, the approximation of the rights granted to refugees and beneficiaries of subsidiary protection relating to health care and employment, as well as the extension of the period of validity of residence permits issued to beneficiaries of subsidiary protection in some circumstances.” KAUNERT–LÉNARD–HOFFMANN 2013, 188.

<sup>130</sup> KAUNERT–LÉNARD–HOFFMANN 2013, 190.



szakaszában, majd a Tanács előtti szakaszban is ott voltak.<sup>131</sup> A Bizottságot illetően a legnagyobb sikert érték el – lényegében az ő javaslataik adták a bizottsági javaslat döntő részét –, de a Tanács és az EP által elfogadott direktívába végül csak a javaslataik fele került be.

Ha ez a kép általános – és ha nem is ilyen részletességgel, de a többi elemzés is ezt mutatja –, akkor a brüsszeli uniós jog alkotásában az ECJ esetjogának kodifikálása mellett az NGO-k és a lobbiszervezetek a meghatározók.

## Az EP körüli befolyásolásszerveződés

Közelebb lépve az EP körüli lobbizás és NGO-szerveződésekhez fontos kiemelni, hogy szemben a többi uniós intézménnyel itt a döntésbefolyásoláson túl azért is fontos az itteni képviselőkkel és EP-tisztviselőkkel való szoros kapcsolat kiépítése, mert az Európa-szintű parlamenti nyilvánosság számára a plenáris üléseken vagy egy-egy EP-bizottság nyilvános meghallgatásán a baráti vagy ezzel szemben ellenséges képviselői hozzáállás egy-egy kérdés megvitatásához – ugyanígy az érintett szemben álló feleket illető baráti vagy ellenséges ábrázolás – meghatározza az adott kérdés és az azzal összefonódó aktorok (államok, miniszterelnökök, pártok, pártvezérek stb.) megítélését. A konkrét kérdések eldöntését pedig ez már a legnagyobb mértékben meghatározza a későbbiekben, így a nagy erőforrásokkal és szervezettséggel rendelkező lobbik és NGO-k a konkrét döntések befolyásolásán túl az EP-nyilvánosságot meghatározó aktorokat is igekezknek tartósan maguk mellé állítani. Így érhető meg a Soros-hálózat *Wikileaks* által nyilvánosságra hozott 226 EP-képviselőt tartalmazó barátlistájának fontossága, és ha nem is ilyen kiterjedt és erős EP-jelenléttel, de a többi NGO-hálózat esetében is léteznek e baráti EP-csoportok és listáik. A dolog természeténél fogva pedig a két konkurens befolyásolási

<sup>131</sup> „In the case of recast Qualification Directive, total eight pro-migrant groups were involved in the lobbying of the EU institutions. Five groups tried to influence the drafting of the proposal by the European Commission – AI Europe, the CCOEMA network, ECRE, the Women’s Lobby (EWL), and the Red Cross. At the decision-making stage, the European Parliament and the Council were lobbied by the CCOEMA network, ECRE, Terre des Hommes, EWL, Asylum Aid, and the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association, as well as Red Cross.” KAUNERT–LÉNARD–HOFFMANN 2013, 191.

szektor – a lobbik és az NGO-k – közül ez az átfogó EP-nyilvánosságért való versengés nyilvánvalóan az NGO-k esetében erős. A lobbizás a természeténél fogva a titkos háttérbefolyásolás útja, de kiegészítően természetesen itt is lehetséges a lobbiszervezet egy külön szervezett strómancége, NGO-szárnya stb. útján nyilvánosság előtti befolyásolási tevékenység.

A konkrét uniós döntésekben az NGO-részvétel folyamatosan a Tanáccsal együttléti eljárásban megszületett rendeletek és irányelvek létrehozatali eljárásában jelenik meg. Ez az uniós „törvényhozás” folyamatát jelenti, amelyben a Bizottságnak monopóliuma van ezek megalkotásához javaslatok készítésére, és tervezetek formájában benyújtja javaslatát egyszerre a Tanácshoz, illetve az EP-hez. (Az EP-nek erre csak annyi befolyása lehet, hogy a mindenkori jövő évi Bizottsági munkatervhez benyújthat egy kezdeményezést – tagjai többségi döntésével –, és ebben javaslatot tehet a Bizottság felé egy abban nem szereplő más témában rendelettervezet vagy irányelvtervezet kidolgozására, amely azonban a Bizottság számára csak nem kötelező kérelmet jelent.) Amikor az EP megkapja a Bizottság tervezetét, akkor az illetékes EP-bizottság ki nevez a tervezethez egy állásfoglalás elkészítésére egy rapportört, illetve az EP frakciói egy-egy árnyékrapportört (*shadow rapporteur*). A befolyásolás már ezen a síkon beindul, és az, hogy ki legyen egy-egy tervezet rapportörje, illetve ki vagy kik semmiképpen ne legyenek, azt a tervezettel érintett szektor NGO-i és lobbiszervezetei igyekeznek meghatározni. A nyilvánosság felé folyó hatáskeresésen túl ugyanis az EP álláspontját egy-egy tervezetrel illetően a bizottsági belső domináns álláspontok határozzák meg a legtöbbször, és ebben a bizottsági elnök az ügy rapportörje, azt nagyobb frakciók árnyékrapportörjei és a frakciók adott bizottságra illetékes koordinátorainak szűk köre dönti el.

A frakciók az összes EP-bizottsághoz kijelölik a frakció koordinátort az ottani frakciótagok közül, és ez a bizottság folyamatos működésében a frakció vezetésének álláspontját közvetíti, így az ügyenként változó *shadow rapporteur* frakciótagok mellett a frakciók koordinátorai is ott vannak a bizottság munkájának ellenőrzésében és meghatározásában. Sőt, a leírások szerint a bizottsághoz érkezett tervezetek felett először egyes bizottságokban a frakciókoordinátorok ülnek le tárgyalni, és a rapportör kiválasztásába is belefolyanak, noha az a bizottsági elnök jogköre;

az árnyékrapportórt azonban a frakciók részéről a bizottságon belüli koordinátorok választják ki a bizottság tagjai közül.<sup>132</sup>

A rapportörök a tervezet egyes pontjaihoz módosításokat, kiegészítéseket javasolnak rendszerint, majd a bizottság egészének vitájában az árnyékrapportörök ezt keresztező vagy kiegészítő módosítási javaslatának fényében megszületik a bizottság egészének állásfoglalása. E döntési folyamat minden pontján jelen vannak az érintett NGO-k és lobbiszervezetek, és főként a rapportórt, illetve az árnyékrapportöröket megkeresve módosító javaslatokat igyekeznek nekik átadni, ugyanígy információkat arra nézve, hogy milyen (számukra) káros hatást tennének a tervezet egyes pontjai, és ezek helyett miket támasztanak inkább alá a „szakmai” információk.

Amennyiben az EP elfogadja a tervezetet illető álláspontját, ez átkerül a Tanácshoz, amely már addig is vitatta a Bizottságtól megkapott tervezetet, és ekkor a Tanács az EP módosításai felett alakítja ki az álláspontját. Ha ellentét marad, akkor a Tanács álláspontjával visszakerül a tervezet az EP-hez, és itt a második olvasatra kerül sor az előbbieket szerint megismételve, majd megy ismét a Tanács elé. Végül, ha az ellentétek ezután is megmaradnak az EP és a Tanács között, akkor egy közös egyeztető bizottság jön létre a harmadik olvasat előtt, és ebben a Tanács és az EP képviselői egyenlő számú részvétel mellett alakítják ki a közös álláspontot. Hogy adatot hozzunk a három olvasat gyakoriságára, a 2006-os évet lehet említeni, amikor 103 ilyen együttdöntési eljárásban az EP és a Tanács között 58 esetben már az első olvasatban megvolt a kialakított közös döntés, 35 esetben második olvasatra került sor, és csak 10 esetben kellett közös egyeztető tanácsot felállítani a harmadik olvasatra.<sup>133</sup>

Ez a döntési gépezet a folyamat minden pontján az NGO-k és lobbiszervezetek embereinek bekapcsolódásával folyik, és a statisztikák 2006-ban 70 ezer hivatalosan jegyzett érintkezést rögzítettek az EP-képviselők, illetve NGO- és lobbiszervezetek között, amely egy-egy EP-képviselőt illetően évi száz ilyen érintkezést jelent átlagban. Ez persze azt jelenti, hogy a fontosabb tervezetek rapportöröi, árnyékrapportöröi,

<sup>132</sup> NEUHOLD, Christine (2001): *The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process*. Wien, Renner Institute.

<sup>133</sup> LEHMANN, Wilhelm (2009): *The European Parliament*. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 60.

illetve a bizottsági elnökök és bizottsági frakció koordinátorok esetében sok száz lehet, míg az egyszerű „backbencher” szürke EP-képviselők esetében kevés.

Az EP – mint ahogy a teljes uniós döntési apparátus is – a tagállami parlamentekhez képest csekélyebb legitimációs bázisát, a társadalomhoz közelségét is igyekszik az NGO-k és a lobbiszervezetek nagy számának magához engedésével pótolni és demonstrálni. De ezen kívül az a technikai tudás és információ, amelyet a legeltérőbb területen döntő EP az egyes tervezetek vizsgálatánál igényel, az ezt nyújtani igyekvő befolyásolási szervezetektől megkaphat. Igaz, hogy az általuk nyújtott anyagok információfeldolgozásai az érdekeik által szelektált képet adnak, és irányukban elfogultan tárják fel csak a szabályozandó terület kérdéseit, de ha az egymás konkurensait jelentő lobbik anyagait együtt vizsgálják meg az EP-képviselők, akkor ezek az elfogultságok elvileg részben feltárhatók és korrigálhatók. Ez igazolja azt a tendenciát, hogy nemcsak növekszik az uniós és ezen belül az EP körüli NGO- és lobbiszerveződések, de e növekedést részben az unió maga is segíti azzal, hogy egy sor finanszírozási úton segíti ezek létrejöttét és tevékenységük kiterjesztését. Például így ösztökelte az EU pénzadományokkal 1994-ben a *Platform of European Social NGOs* ernyőszervezet létrehozását, amely azóta is az általa összefogott szociális jellegű NGO-k és a brüsszeli uniós intézmények közötti kölcsönös befolyásolást közvetíti.<sup>134</sup> Ez persze felvetette a kevésbé bőkezű uniós finanszírozást élvező NGO-k felől a kritikát, hogy a tulajdonképpen EU-s pénzekből létrehozott és ebből élő NGO-k, amelyek szinte semmilyen *grass-root* társadalmi kapcsolattal nem rendelkező kis elitsoportocskákat jelentenek, pusztán a Bizottság és az EP legitimációját szolgálják, és nem tudnak kritikai attitűdöt felvenni velük szemben.<sup>135</sup> A vitát nem eldöntve jelezni kell még, hogy az NGO-k

<sup>134</sup> CULLEN, Pauline (2017): The Platform of European Social NGOs: Ideology, Division and Coalition. *Journal of Political Ideologies*, Vol. 15, No. 3. 317–331.

<sup>135</sup> „However, EU social NGOs have been characterized as elite focused with weak link to grass root constituents and have on this basis discounted as significant agents in closing gap between European citizens and EU policy makers. Scholars also point to the EU funding and project support these NGOs receive as evidence of their co-optation and inability to maintain independence from EU policy imperatives. EU NGOs have also been categorized as lacking the critical distance required to mobilize for a radical shift in EU policy and of participation in consensus-oriented processes devoid of substantive opportunities for deliberation.” CULLEN, Pauline 2017, 318.

finanszírozásának kérdéseit tárgyaló EP-frakciók vitájából úgy tűnik, hogy bár NGO-k mindegyik politikai térfélen léteznek, és a politikai céljaikat velük együtt valósítják meg, de a konzervatív jobb és a liberális baloldal törésvonala mentén inkább a baloldali féltekén vannak tömegebben az NGO-k. Ezt talán az is alátámasztja, hogy például 2015-ben a 28 legfontosabb NGO-hálózatnak adott 610 millió eurós uniós adomány egynegyedét három migránssegítő szervezet kapta.<sup>136</sup> Továbbá ezt a benyomást erősítette az uniós NGO-finanszírozás adatainak elrejtését célzó zöldpártiak és baloldaliak hozzáállása is az EP egy ezt érintő vitájában 2017-ben: „In a vote today the EPP group rejected attempts to keep NGO financing a secret. Hiding behind calls for transparency in this House, the Greens and the Left in the European Parliament wanted to prevent shedding light on the use of EU taxpayers’ money in funding NGOs, in a report by Sven Giegold on transparency accountability and integrity in the EU. The Greens and the Left in the European Parliament are hypocritical when they call for all-encompassing transparency from MEPs and interest groups but deny transparency in the financing of non-governmental organisations.”<sup>137</sup> Az EP-en belüli baloldali és jobboldali frakciók vitája az NGO-k uniós finanszírozása kapcsán arról is ad információt, hogy a kifejezetten a Bizottság egyes főigazgatóságai által létrehozott és finanszírozott NGO-k egy része tulajdonképpen nem kinn a terepen működésükhöz használja fel ezeket a pénzeket, hanem arra, hogy az EP-n belül és a Tanács, illetve a COREPER körül építsen ki befolyásolási tevékenységet. Ez pedig – a vita alapján – a baloldaliak, a liberálisok és a zöldek

<sup>136</sup> „The three largest beneficiaries of these commitments are the Danish Refugee Council, which accounted for 8.4%, Red Barnet Forening (7.5%) and the Norwegian Refugee Council (7.3%).” ACKERMANN, Roderick – PERREAU, Elsa – CARLBERG, Malin (2016): *Democratic Accountability an Budgetary Control of Non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies. 18.

<sup>137</sup> *EPP Group Deplores Attempts to Keep NGO Financing Secret* (2017). EPP Group in the European Parliament. 2017. 09. 14.

NGO-inak a pénzelését jelenti, és ezzel szemben a jobboldali és konzervatív frakciók fellépve ennek a megtiltását követelik.<sup>138</sup>

## A Tanács és a COREPER befolyásolási útjai

A Bizottság és az EP mellett a folyamatos uniós akaratképzésében a különböző miniszteri formációkból álló Tanács jelenti a harmadik fő intézményt, amely a 90-es években ciklusonként még húsz ilyen formációból is állt, de az ezredfordulótól ez csökkent, és kilenc, jelenleg tíz ilyen formációban működik. Formálisan a tagállamok Brüsszelbe kitutázó illetékes miniszterei döntenek a Tanácsban, de az esetek nagyobb részében már a döntéseik előkészítését végző formalizált egyeztető fórumokon kialakul a kompromisszum a Bizottságtól átküldött javaslat felett – vagy ha együttdöntésre tartozik, akkor még az EP-től érkező módosított javaslat felett is –, és ilyenkor a Miniszterek Tanácsa már csak aláírja külön megvitatás nélkül a döntést, és rendeletként vagy irányelvként kihirdetik. A Tanács ülése előtti döntés-előkészítő fórumokat egy háromszintes hierarchia jelenti, a csúcán a COREPER (Committee of Permanent Representatives), amely az egyes tagállamok nagyköveti rangban kiküldött állandó képviselőjét jelenti Brüsszelben, ez alatt az ezek helyetteseiből álló alacsonyabb szintű egyeztetési fórum áll, és a legalul a Bizottság felől érkező tervezeteket első szinten feldolgozó és a tagállami

<sup>138</sup> „The budgetary control committee is discussing German MEP Markus Pieper’s draft report on EU financing of NGOs, in which he calls for funding restrictions on organizations which »disseminate untruth« or use EU funds to lobby Parliament or the Council of the EU. At a recent closed-door meeting in Strasbourg of the MEPs working on the draft resolution, he faced pushback from Green and Socialist MEPs. »We will as Greens try to ‘kill’ this report as soon as possible« Belgium’s Bart Saes told *Brussels Influence* describing it as »direct attack« on NGOs without any proofs of the lack of their transparency.” COOPER, Harry – ARIÈS, Quentin (2017): Commission Sides with Greens on NGO Funding – How to Lobby (and How Not to). *Politico*, 2017. 04. 21.

kompromisszumok megkötését első fokon megkísérlő *attachék* munkabizottságai.<sup>139</sup> A munkabizottságok száma 250, a tíz Tanácsformáció nagy tárgyköreit tovább szabdalva, és ebben az *attachék* vesznek részt, akik a tagállamok vagy Brüsszelbe tartósan kiküldött specializált szakértői vagy csak az ülésekre a tagállamok minisztériumaiból kiutazó hivatalnokai. A Tanácsnak ez a brüsszeli gépezete azonban nem jelent egy egységes működési rendszert, mert az egyes tagállamok kormányzatai otthon eltérő uniós döntési modelleket hoztak létre, és ez kihat a Brüsszelbe delegált részlegeikre is az említett háromszintű hierarchián belül.

Alapvetően három fő modellbe lehet beilleszteni az egyes tagállamokat az uniós politikai akaratképzés otthoni részlegeinek megszervezése szempontjából. Néhány állam (Franciaország, Nagy-Britannia, Dánia, Görögország és Svédország) a centralizált modellt építette ki, ahol egy külön központi főtitkárságot vagy más néven egy csúcsszervet hoztak létre, és a Bizottság Tanács felé küldött tervezeteit ez kapja meg párhuzamosan e tervezetek Tanácshoz és EP-hez küldésével, és ez szervezi meg a különböző, tervezettel érintett minisztériumok belső uniós részlegeinek üléseit a tervezetek megvitatására és a közös országos álláspont kialakítására. A folyamatosan érkező tervezetek és az egyes tervezetek többszöri megvitatása miatt például az e modellbe tartozó francia SGAE (*Secrétariat général des affaires européennes*) esetenként napi tíz ilyen ülést is tart párhuzamosan, és ez szinte non-stop működik egész évben.<sup>140</sup> Ezzel szemben a tagállamok többségében decentralizált ez a rendszer, és az egyes minisztériumokon belüli uniós ügyekre szakosodott főosztály alakítja ki jórészt önállóan az adott tagállam álláspontját. Végül egy

<sup>139</sup> SAURUGGER, Sabine (2009): COREPER and National Governments. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 105–110.; HAYES-RENSHAW, Fiona (2009): Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 84–86.

<sup>140</sup> SAURUGGER 2009, 109.

kevert rendszerben némi centralizáció és a széttagolt minisztériumi uniós akaratképzés együtt van jelen.<sup>141</sup>

E három modell eltérő szerepet ad az adott tagállamok brüsszeli részeleinek, és így a lobbiszervezetek és az NGO-k felé nyitottságuk is eltérő. A centralizált modellben otthon a tagállamban kialakul már a tagállami álláspont, és ezt Brüsszelben a munkabizottságokban, illetve a COREPER-ben és magában a Tanácsban már csak képviselni kell, de önálló akaratképzésre a tagállam hivatalnokai részéről már nem kerül sor.<sup>142</sup> Ez lezártságot jelent a lobbiszervezet és az NGO-k felé is, és az ilyen modellel rendelkező tagállamokat illetően lobbizás az uniós álláspontokat illetően csak a tagállami fővárosban lehet, de Brüsszelben már nem. A nagy szakszervezeti szövetségek, a munkálatók kamarái és az iparági szövetségei, de kulturális ügyekben az NGO-k stb. így a számukra fontos rendelettervezetek és irányelvtervezetek szempontjából Párizsban, Londonban, Koppenhágában stb. nyomulnak. De a kevert modellben is meglévő részleges centralizált jellemző miatt az idetartozó Németországban és Ausztriában az itt amúgy is kiépült neokorporatista egyeztetési rendszerben a legnagyobb mértékben megtörténik a lobbizás és az NGO-hálózatok bekapcsolódása már a tagállami fővárosokban az uniós álláspont kialakításába.

Legnagyobb bekapcsolódási lehetőség a Brüsszelben kiépült lobbiszervezetek és NGO-k számára a Tanács döntéseit illetően azoknak a tagállamoknak az esetében létezik, ahol a decentralizált modell révén

<sup>141</sup> A 2004-ben csatlakozott kelet-közép-európai országok jórészt a kevert modell egy-egy variánsát alakították ki, és összességében centralizáltabbak e téren mint a legtöbb régi tagállam. De például Szlovénia inkább a decentralizált modell felé, míg Lengyelország az erősebben centralizált modell felé toldott el: „In Central and Eastern European states there has been a pronounced tendency towards the emergence of distinct »EU core executives« who are separated from the rest of the administration. This is particularly due to the fact that negotiating accession and ensuring legal transportation of the entire *acquis* needed to be coordinated efficiently. [...] However, differences emerged even before accession. Thus while Slovenia EU affairs structures turned increasingly polycentric, the Polish government experienced a major shift towards a much more centralized approach in 2000 which included reinforced central and hierarchical coordination mechanisms.” SAURUGGER 2009, 110.

<sup>142</sup> Ennek egyik leágazása, hogy az ilyen centralizált modellű tagállamokban a politikailag otthon egyeztetett tagállami álláspont már csak továbbítódik az adott állam brüsszeli állandó képviselőinek és ehhez kötötten kell tevékenykedniük. Így a kiutazó miniszternek is csak a pusztán formális aláírási szerep jut, ezért például a brit miniszterek egy része sokszor ki se utazik e formázás elvégzésére.



csak a tárgy szerint illetékes minisztériumi uniós részlegekben alakítják ki a tagállami álláspontot, mivel ez csak hivatalnoki szinten történik meg, országos politikai egyeztetés nélkül. Így ennek befolyásolására és az eredeti szakmai szintű álláspont megváltoztatására még megvan a lehetőség, és a tagállamok többségében ez a decentralizált modell a jellemző. Ennek ellenére az ezzel foglalkozó elemzések közös álláspontja, hogy a Bizottsághoz és az EP-hez képest a Tanácsnál sokkal nehezebb a sikeres lobb- és NGO-befolyásolás kiépítése.<sup>143</sup> Ennek egyik oka, hogy az itteni *attachéknak*, az állandó képviselőknek és helyetteseiknek rendelkezésére áll minden megkapott tervezet esetében az otthoni illetékes szakminisztérium apparátusa, akiktől minden információt beszerezhetnek, és így nincsenek állandó információhiányban, mint a Bizottság vagy az EP-képviselők, akik ezért rászorulnak az NGO-k és a lobbiszervezetek által nyújtott speciális információkra.<sup>144</sup> A másik okot az itteni attachéstábok és kiutazó miniszterek, illetve a megbízott állandó képviselők és helyetteseik kormánypárvtársokkal való cserélődése adja, amely a már kiépített személyi kapcsolatokat – amelyek a legfontosabbak a lobbizásban és az NGO-befolyásolásban – mindig szétöri, és az egészet rövid időközönként mindig újra kell kezdeni.

E nehézségek ellenére a tagállamok fővárosain túl Brüsszelben is működik a Tanács döntés-előkészítését illetően az NGO és lobbimunka, és különösen a 250 munkabizottság attachéi felé állandó a nyomásgyakorlás. A Tanács döntéseinek nagyobbik része már a döntés-előkészítő fórumokon kialakul, és sokszor már a munkabizottságokban létrejön a végső megegyezés, ami felett a Tanácsban a miniszterek már nem is szavaznak, csak aláírják a döntéseket.

## Az Európai Bíróság befolyásolási útjai

Fontos látni, hogy a lobbiszervezetek és az NGO-k stratégiai célú perléseit és mások perléseibe beavatkozásait akadályozza az Európai Unió Bírósága esetében, hogy itt nem lehetséges az EJEB-féle pilot judgement

<sup>143</sup> Lásd: SAURUGGER 2009, HAYES-RENSHAW 2009.

<sup>144</sup> „Compared with the Commission and Parliament, the Council requires less information from private actors because it has greater opportunities to obtain information from national and local governments.” HAUSER 2011, 698.

eljárás (ahol a perek tucatjait összefogva az átfogó jogi és alattuk fekvő társadalmi kérdések normatív eldöntésére mondanak ki szabályokat a bírói döntésben), másrészt itt kizárt az *amicus curiae brief* intézményével beavatkozni mások által indított perlésekbe, szintén az EJEB-től eltérően. Így itt a befolyásolás és a bírói pereken keresztüli, illetve a tagállami törvényhozásokat megkerülő jogi változások létrehozása csak közvetettebb úton lehetséges. Ilyen megkerülő utak azonban vannak.

A legfontosabb NGO- és lobbiszervezet befolyásolási út az előbbiek miatt a tagállamok bíróságain keresztüli előzetes döntéskérés kikényszerítése, és ez magával hozza, hogy nem a Brüsszelbe telepedett NGO-k és lobbiszervezeti részlegek érintettek a Bírósághoz (ECJ) fordulásban, hanem ezeknek a tagállami leányszervezetei.<sup>145</sup> A taktika itt az, hogy a tagállami bíróság felé fordulva egy-egy ügygel a keresetben a hazai jogon túl az uniós jog egyes részeit is jogalapként hozzák fel, és indokolásukban a számukra fontos aspektus értelmezését is megadva kérik a bíróságot az előzetes döntéskérés kiküldésére Luxembourgba. A bíróságoknak erre mérlegelési joguk van, de ha az adott országban a befolyásos NGO-hálózatok bírói akadémiákon, oktatási központokban vagy már a jogi kari oktatásba bekapcsolódva „érzékenyítették” a bírói kar egy részét erre, akkor nagy valószínűséggel több bíró is hajlani fog az előzetes döntéskérések teljesítésére. Igazán hatékony azonban akkor lehet ez, ha specializált jogászai gárdát megfizetni képes („jogvédő”) NGO-hálózat lép erre a stratégiai perlési útra, mivel csak a gondosan megtervezett perlések sokasága az igazán megfelelő a kívánt jogi változások perléseken keresztüli létrehozására. A *repeat player* (az állandóan visszatérően pereskedő) pedig csak nagy pénzeszközökkel és specializált jogi tudás birtokában tud hatékonyan működni. Noha az amerikai *class actionre* vagy a strasbourgi pilot judgement eljárásra itt nincs mód, de ha a kívánt változást elérni kívánó NGO-jogászok tervszerűen különböző aspektusokra bontják az átfogó jogi dilemmát, és egy sor hasonló esetet perelnek a bíróság előtt párhuzamosan – illetve a csak részben eltérő esetekben az átfogó jogi/

<sup>145</sup> Az Európai Bíróságon belül a Bíróság (ECJ) monopolizálta az előzetes döntéskérések feletti döntés jogát mint az uniós jog bírói fejlesztésének a legfőbb eszközt, és ezzel a Törvényszék nem foglalkozhat, noha az uniós alapszerződések ezt így nem írták elő.

politikai kérdés egyes oldalait külön-külön exponálják –, akkor az adott tagállami bíróság több előzetes kérelme útján az ECJ-hez küldve elérhetik, hogy ott egyesítve az ügyeket mégis a számukra igazán fontos átfogó kérdés egészére kapják meg a kívánt szabályozást bírói esetjog formájában.<sup>146</sup>

A másik út az NGO-k és a lobbiszervezetek számára kedvező uniós bírói ítélet kiharcolására, ha a Bizottság gépezetét használják fel erre, ahonnan vagy kötelességszegési eljárás megindítására ösztökélve ezt a szervezet lehet egy tagállamot a számukra kedvező jogi politikai változtatásokra kényszeríteni, vagy a Bíróságon már futó eljárásokba beszálláskor a Bizottság nevében adandó véleményt meghatározott irányokba tolasásával az ehhez szükséges információk tendenciózus találásával. Míg az előbbi útnál az NGO-hálózatok tagállami részlegei lépnek a pástra, addig a Bizottság brüsszeli befolyásolására az itteni részlegek, de egy-egy különösen fontos kötelességszegési eljárás kikényszerítésére az NGO-szektor csúcsemberei is bevetésre kerülhetnek, vagy más kardinális uniós intézkedés tagállam elleni elrendeléséről döntés esetén – mint a híres 7. cikk Magyarország elleni megindításáról döntésnél Soros György személyesen látogatta végig 2018 elején a brüsszeli uniós vezetés fő embereit. Az egyszerűbb ügyeknél azonban elég az NGO-k „talpasai” részéről a főigazgatásokon, az EP-titkárságokon és a Tanács főtitkárságán levő stabil kapcsolatok mozgósítása a kívánt irányba ösztökélésre.

Összegezve tehát az látható a Bíróság felé irányuló NGO- és lobbiszervezeti befolyásolásoknál, hogy mivel itt – szemben az unió többi szervei felé lehetséges közvetlen ráfonódással – csak közvetett elérési utak vannak, így csak a tagállami bíróságokon vagy a Bizottság apparátusán, kivételesen fontos ügyekben az egyes uniós biztosokon vagy a Bizottság alelnökein és elnökén keresztül vezethet a befolyásolási út. Ha pedig ezt

<sup>146</sup> „Litigants also bring multiple suits simultaneously, with slightly different strategic effects. The ECJ has long had the habit of joining’ cases, where multiple referrals come before it with the same fact pattern concerning the same EU law or action. The trends towards jining cases has increased significantly over time. [...] Sending multiple references signals to the ECJ the saliency of the issue to private litigants and also maximizes the immediate applicability of a legal change.” McCOWN, Margaret (2009): Interest Groups and the European Court of Justice. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 97.

a közvetett elérést összehasonlítjuk még a szűken vett unión kívüli, de azért jórészt ennek a hatalmi gépezetét kiegészítő strasbourgi EJEB működésének közvetlen NGO-meghatározásával is – felidézve az ottani szinte szimbiózisszerűen összefonódó EJEB-apparátus/NGO-bázis közös döntési gépezetét –, akkor különösen fontossá válik a Bíróságnak az a néhány éve hozott döntése, amely az alapszerződés előírása ellenére megtagadta az unió egészének és döntési gépezetének EJEB alá vetését. Ezzel ugyanis a maradék demokratikus politikai befolyásolási utak is a strasbourgi hierarchizált emberjogászati apparátus és NGO-bázisa uralma alá kerültek volna Európában, és az uniós szuperjurisztokrácia kiteljesedésének lennének most a tanúi – igaz nem Luxembourg, hanem Strasbourg székhellyel.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Jelezni kell persze, hogy ez a pozitív értékelés csak egy külső megfigyelő jogpolitikai értékelését jelenti, és ez nem menti fel a luxembourgi bírákat a bírói kötelességük nyílt megsértése miatti kritika alól. Ez az alapszerződéstől való nyílt eltérésük általában is sokszor jellemző volt a luxembourgi bírákra az elmúlt évtizedekben, ahogy az eddigi elemzéseink is mutatták, és ez általános kritikát érdemel. Itt csak azt kell kiemelni, hogy ebben az esetben kivételesen ennek az általánosan negatív bíráskodási stílusnak előnyös jogpolitikai hozadéka is volt.

## VI. fejezet

### Az EU-scholarship kritikája

Az ezredforduló körüli években két tanulmányban is foglalkoztam az európai integráció szerkezetével és ennek modelljeiről szóló vitákkal, valamint dilemmákkal,<sup>148</sup> és az erre vonatkozó irodalom tanulmányozása közben mindig az volt az érzésem, hogy ezek jórészt pusztán apparátusleírások, amelyek bemutatják az uniós apparátus tagjainak vagy jövőbeli tagjainak, hogy milyen átfogó szervezetbe lépnek be, és hol van ebben a saját helyük, funkciójuk. Korábbi átfogó olvasmányaim alapján számomra evidens volt, hogy az európai integrációra már az 1900-as évek elejétől beinduló tervezetés egyes európai hatalmi csoportosulásokban milyen motivációkból indult, milyen ellenállásokat váltott ki ez az egyes országok elitjeiben, és milyen háttérösszefogásokkal, praktikákkal és stratégiákkal próbálták ezeket az ellenállásokat leküzdeni az integrációpárti hatalmi körök.<sup>149</sup> Ehhez képest az Európai Unió történetét bemutató munkák, egyetemi tankönyvek jórészt csak felsorolják az integráció történetének és az egymást követő alapszerződések és bővítések egyes állomásait különböző részletességgel, és mint a korábban háborúkban egymás ellen harcoló államok békés fejlődésének és prosperitásának régen vágyott állapota tárul a szemünk elé a történet. Ugyanígy az integráció mint alapvetően a tagállamok fölötti összefogó jogi rendszer is csak mint egy bátor uniós bírói

<sup>148</sup> Lásd: POKOL Béla (1998): Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 21–37.; illetve a trilógiám *Politikaelmélet* című kötetének utolsó fejezetében (*Az Európai Unió politikai rendszere*), lásd: POKOL Béla (2006): *Politikaelmélet*. Társadalomtudományi trilógia, III. kötet. Budapest, Századvég. 397–413.

<sup>149</sup> Lásd különösen a nemzetközi politikai gazdaságtörténész Kees van der Pijl erre vonatkozó monográfiáit: PIJL, Kees van der (1984): *The Making an Atlantic Ruling Class*. London, Verso.; illetve PIJL, Kees van der (2006): *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*. London, Pluto Press.; az erre vonatkozó saját feldolgozásaim: POKOL Béla (2008): *Globális uralmi rend*. II. kötet. Budapest, Kairosz.; POKOL Béla (2005): *Globális uralmi rend*. I. kötet. Budapest, Kairosz.

döntésekkel előrehaladó történet kerül kibontásra. A szinte bírói puccsot jelentő 1962–64-es döntések a közösségi jog közvetlen hatályának és primátusának kimondásáról a hazai jogok felett, majd később a többi hasonló döntés az Európai Bíróság részéről – amelyek a nemzetközi szerződéssel létrehozott és nemzetközi szerveződést jelentő európai integrációt egy félig föderális állammá alakították át már napjainkra az alapító államok és népeik ezt illető minden szembeszállása ellenére (lásd az ezredforduló után ezt célzó európai alkotmány népszavazásokon való elvetését) –, az európai joggal foglalkozó jogászok írásaiban már pusztán csak normatartalomként kerülnek ismertetésre, de az ezek mélyebb összefüggéseit jelentő jogelméleti és jogszociológiai kérdések elemzése már gondosan el- távolításra kerül.

Mostani elemzéseim közben azonban szerencsére már rátaláltam azokra az utóbbi években keletkezett munkákra, amelyek az európai jog és az Európa-tanulmányok problémás *scholarshipjének*, erre specializálódott szakirodalmának e hiányát történeti anyagok feltárásával megvilágítják. Ezek a tanulmányok és kutatások azért is létrejöhetnek a közelmúlt éveiben, mert az évtizedek elteltével az addig titkos anyagok az európai integrációt megalapozó szerződésekről és az eközbeni tárgyalásokról időközben nyilvánossá váltak, illetve az integrációtörténet kulcsszereplőinek halálával magánarchívumaik is jórészt hozzáférhetővé váltak, továbbá a még élők ezek közül már beszélhettek, interjúkat adhattak a kutatóknak az „intim” részletekről is. Emellett azonban az is kellett, hogy az évtizedekig domináns, „üdv történetként” bemutatott európai integrációtörténet – amely mint a nehéz kezdet után az „ígéret földje” felé vezető fejlődés kapott bemutatást az Európai Unió felé haladó előrehaladással – a nem várt megrázkódtatásokkal jórészt hitelét veszítette. A 2008-as, egész világot megrázó pénzügyi válság, majd a 2015-ben elindult, többmillió iszlám migránstömeg Európát elárasztó beözönlésével szembeni védekezőképtelenség rádöbbenette az uniós tagállamok elitjeinek tekintélyes részét az európai civilizáció egészének eltűnését magukkal hozó veszélyekre. Ebben a változásban a korábbi optimista felfogásban Európa „hőseit” jelentő bátor bírúk, kozmopolita állami vezetők és vezető jogpolitikusok a tagállamok nemzetállami szuverenitását és ezek belső kohézióját okos praktikákkal és eltitkolt machinációkkal leépítő tevékenységükkel most mint Európa sírásói jelennek meg sokak számára. Így míg korábban a komolyabb kritikákat a föderalizmus felé ösztökélő uniós bírói döntésekről és alapszerződési módosításokról sikerrel lehetett a nyilvánosság

előtt feltüntetni a „korlátozottak nacionalizmusaként” vagy az „ősdi szuverenitásezsmékhez ragaszkodó” visszamaradtak tudati állapotaként, addig a drámai új tapasztalatok fényében ezek a kritikák már széles körű támogatásra találnak.

Az elmúlt években kibontakozó új kritikai tudományos kutatások az európai integrációról számomra különösen három akadémiai körből voltak fontosak. A legkiterjedtebb revízió a korábbi *uniós scholarship* felett egy dán történészcsoportosulástól származik, amelynek tagjai már az ezredforduló utáni évektől elindultak ezen az úton, de a releváns archívumok 2010 utáni megnyílása lódította meg különösen a kutatásaikat. Itt a kutatások központi alakjait és szervezőit Morten Rasmussen, Anne Boerger, Rebekka Byberg, Vera Fritz és Jonas Petersen jelenti, de kutatásaikat szoros egységben folytatják többek között az amerikai Bill Davies, a holland Karin van Leeuwen és Karen Alter kutatásaival.<sup>150</sup>

Egy másik csoportosulás az ezredforduló után a francia politikatudósok és szociológusok körében jött létre, és ez – szemben a dánokkal – nem az egész integráció történetét vette a középpontba, hanem kifejezetten csak az Európa-jogászai és Európa-tanulmányi akadémiai kör szerveződését Pierre Bourdieu elméletét alapul véve. Bourdieu ugyanis az egyes akadémiai diszciplínák kialakulását és egyetemi tantárgyként tanításához, illetve így egyetemi tanszékekhez és professzori státuszokhoz jutását egy folyamatos küzdelemként írja le, amelyhez mindig karizmatikus egyetemszervezők, okos taktikusok és legitimáló ideológiák kellenek. Így az Európa-tanulmányok és Európa-jogászok akadémiai és egyetemi megszerveződése az utóbbi évtizedekben egy jó területet jelentett az elmélet alkalmazására, és ezt végezte el a politológus Antoine Vauchez, Julie Bailleux, Michael Madsen a többi társukkal az ezredforduló utáni évektől, megalkotva az Európa-jogászat és -tanulmányok szociológiáját. Ebből kitűnően feltárható, hogy mennyiben volt az EU-scholarship akadémiai diszciplínaként való megszerveződése a tudomány és a releváns tudományszakok professzori köreinek belső műve, vagy mennyiben inkább

<sup>150</sup> A kutatócsoport által az EU-scholarship kialakulására és változásaira a '90-es évek közepéig elvégzett feltárások kiváló összefoglalást kaptak Rebekka Byberg PhD-disszertációjában, amely a Rasmussen vezetése mellett jött létre, lásd: BYBERG, Rebekka Birkebo (2017): *Academic Allies. The Key Transnational Institutions of the Academic Discipline of European Law and Their Role in the Development of the Constitutional Practice 1961–1993*. Doktori értekezés, Kopenhágai Egyetem, Bölcsészettudományi Kar. 142.

a „vizsgált tárgy” hatalmi köreinek legitimáló ideológiaként és tudáshatalmi bázisként való megalkotása kívülről, amely így egy hatalmilag kézben tartott és tartható, akadémiai diszciplína megalkotását eredményezte.

Végül a harmadik csoportosulást e téren egy német politikatudós kutatórészleg jelenti a Max Planck kutatóhálózaton belül. A csoport nagy öregje *Fritz Scharpf*, aki már az 1980-as évek végétől kritikusan elemezte az európai integráció által felkarolt monetarista neoliberalizmust és az ennek révén az egyes nyugati tagállamokban sok évtized alatt létrejött szociális háló és állami támogatási rendszer széttűzését – a piaci egyenlőség nevében –, de az ő úttörő munkáját az ezredfordulótól egy egész kutatócsoport továbbvitte a Max Planck kutatóhálózaton belül megszervezve. Így az utóbbi években már a tanulmányok és a monográfiák tucatjait jelentették meg mint az európai integrációkutatás kritikai vonulata, és közöttük a legtermékenyebbek, illetve a leghasználhatóbbak Martin Höpner, Susanne Schmidt és Björn Schreienmacher tanulmányai. Ehhez a csoporthoz kívülről kapcsolódik a neves alkotmánytörténész és volt német alkotmánybíró, Dieter Grimm is, aki a '90-es évektől több rendszeres monográfiában és tanulmányban elemezte és kritizálta a nemzetállamokat elfojtó, egységes föderalista Európa terveit. Az európai jurisztokráciát és az uniós jurisztraktikus hatalmi szerkezetet elemző mostani kötetem fejezetei jórészt e kritikai kutatások eredményeit felhasználva készültek, és ebben a fejezetben azokat az elemzéseket veszem ezek közül alapul, amelyek kifejezetten az Európa-tanulmányok és Európa-jogászat akadémiai diszciplínájának instrumentális keretbe kényszerítését tárják fel, amely így inkább a föderalizmus és az alkotmányjogiasítás felé haladó lépések legitimálását és kritika nélküli bemutatását szolgálja, mintsem igazi tudományos szemlélettel ezek elemzését végezné el.

## **A föderalisták és a szuverenisták szembenállásának kezdeti állapota**

A második világháború utáni újrakezdés és az amerikai csapatok által megszállt, ellenőrzés alá vont, illetve kettéosztott Németország európai integrációba befogása, továbbá a gazdasági prosperitás által megkívánt, átfogó európai térségben megvalósított piaci keretek kiépítése felvetette a dilemmát az USA mintájára egy föderatív Európa megalkotásáról vagy ezzel szemben csak egy lazább, nemzetközi jogi státusszal rendelkező



államok konföderációját jelentő együttműködésről. Az itteni szilárd nemzeti identitások és a nemzetek feletti egységes identitás teljes hiánya a föderációt hamar levette a napirendről, és az 1950-es párizsi tárgyalások a Szén- és Acélközösség létrehozásáról lesöpörték a néhány kisebb kozmopolita értelmiségi csoport elképzeléseit a Közösség egyes intézményeinek föderáció szerinti felépítésére. Ám a kisebbségben maradt nézetek támogatói nem tűntek el a Közösség intézményeiből, és a Szén- és Acélközösség legfőbb vezetői testületét jelentő *High Authority* egyes vezetőit meggyőzve igyekeztek egy olyan értelmezést elfogadtatni, hogy ez az európai integrációs forma ugyan a nemzetközi jogi formák szerint jött létre, de valójában a felépítése miatt már nem tartozik a nemzetközi jogba, hanem egy sajátos jogrendet jelent, amely inkább a valódi állam jellemzőit mutatja, mintsem egy pusztán nemzetközi szerveződését. Ebből fakadóan pedig a közösséget alapító szerződések előírásait nem a nemzetközi jog szövegéhez tapadó értelmezési módszereivel kell értelmezni, hanem mint egy igazi állam belső jogát az átfogó elvek és normatív célok középpontba emelésével, illetve a közösséget alapító szerződés alkotmányként felfogásával ennek alkotmányjogiasítását kell megteremteni.

Különösen a közösség vezető intézménye jogi részlegének vezető jogásza, Michel Gaudet érvelt folyamatosan e fordulat végrehajtásáért, és a *High Authority* vezetése az 1957 közepén az érvelést elfogadva egy átfogó konferenciát hívott össze Stresa városában ennek megtárgyalására a legnagyobb reputációval rendelkező nemzetközi jogászok meghívásával.<sup>151</sup> A konferencia teljes kudarc volt a föderáció hívei számára, mert a nemzetközi jogászok nagytekintélyű professzorai kizártnak tartották, hogy a nemzetközi jogi szervezatként létrehozott Európai Közösség mint egy állam kezdjen működni. Ezzel a Szén- és Acélközösség keretein belül a föderalizálásvita lezárult, de az 1957-es római szerződés tárgyalásain ugyanezek a körök ismét felvetették ezt, noha nem sikerült itt sem a szerződési előírásokat a föderáció irányába tolniuk.

A folyamatosság emberét Michel Gaudet jelentette az új és szélesebb integrációt megcélzó Európai Közösségben, aki a *High Authority* utódát jelentő Bizottság jogi részlegének a vezetője lett az 1958-as indulásnál, amelyet 1969-es nyugdíjba vonulásáig betöltött. A Bizottság fokozott jogköre az Európa Bíróságon keresztül az egyes tagállamok kontrollálására és a közösségi jog betartására kényszerítési lehetősége Gaudet számára

<sup>151</sup> BYBERG 2017, 15.

nyilvánvalóvá tette, hogy az alapszerződés sürgetett alkotmányjogiasítása nagy lehetőséget jelentene a Bizottság számára a közösség föderatív állami jellemzőkkel felruházása felé, és ezzel a tagállamok közösségi jog alá vetése nagyságrendekkel hatékonyabb lenne, mint amit a nemzetközi szerződésként felfogott alapszerződések jelentenek. A Bizottság jogi részlegének (Legal Service) fő feladatát amúgy is az Európai Bíróság állandó megkeresése, indítványokkal ellátása és döntéseinek véleményezésekkel meghatározott irányokba terelése jelentette és jelenti, így Gaudet épp a központi helyen volt ahhoz, hogy a föderalizálást és az alapszerződések alkotmányjogiasítását kiharcolja. Ebben a küzdelmében már előnyösebb helyzetben volt, mint a korábbi szén- és acélközösségi vezetés idején, mert most a Bizottság első elnöke, Walter Hallstein teljes mellszélességgel kiállt Gaudet tervei mellett, és szabad kezet adott számára a Bíróság elé terjesztett bizottsági indítványok és vélemények tartalmának kialakítása terén.

Az áttörésre a közösséget megalapozó nemzetközi szerződések alkotmányjogiasítását illetően és kvázi alkotmányként értelmezésére az '50-es években (1953-ban és 1956-ban) végrehajtott holland alkotmánymódosítások adtak lehetőséget. Ezek a holland nemzetközi jogászai körökben régen élő monista felfogást a nemzetközi jog és belső jog viszonyáról extrém módon kiterjesztve nemcsak a holland állam által aláírt nemzetközi szerződés közvetlen belső hatályát mondta ki, hanem szövegezése még az így létrehozott nemzetközi szervezet által alkotott későbbi szabályok vonatkozásában is lehetőséget adott ilyen értelmezésre. Ehhez járult hozzá, hogy a holland politikai elitben a háború utáni években erős volt a föderatív európai államban felolvadás elfogadása, de az is, hogy a holland parlamentarizmusban a kormány külpolitikai téren a parlamenttől való önállósága – a hatalommegosztás egyfajta interpretálásával – a kormány által megkötött nemzetközi szerződések parlamenti ratifikálás nélküli hatályosulásának hangsúlyozását hozta magával a mindennapi politikai

vitákban.<sup>152</sup> Az extrém monista álláspont bevitele a holland alkotmányba segítséget jelentett a Bizottság jogi részlegének, hogy a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása felé tolja a Bíróságot. A tagállamoknak a közösségi jog végrehajtásában élvezett monopóliuma miatt ugyanis a bevett nemzetközi jogi értelmezés szerint csak a Bizottság köteleességszegési eljárása útján volt lehetőség a tagállamok kényszerítésére a közösségi jog végrehajtása felé, és az évek alatt ezt kevésnek találták a brüsszeli hivatalnokok.<sup>153</sup>

Említeni kell, hogy a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása mellett, amelyet a Bizottság jogi részlegében Gaudet sürgetett, a másik alternatíva a közösségi jog jogharmonizációval való bevitele volt a tagállamok jogába azon az úton, hogy a tagállami törvényhozások maguk közelítik a releváns jogi szabályozásaikat egymás felé, és 1958 után a létrejövő Európa-jogászai szakmai szövetségekben többségben levő összehasonlító jogászok között ez volt a domináns irányzat. Am Gaudet és a Bizottság vezetése ezt lassúnak találta, és nem az egymáshoz közelebb hozott tagállamokban látták a megoldást, hanem a tagállami belső jogokat megtörve egy teljes mértékben együttmozgó, tág európai piaci térség egységes jog alá kényszerítésében. Elhibázottnak látták a keletkezően levő Európa-jogászai szakmai körökön belüli túlzott bizalmat a tagállami törvényhozásokban, és ennek is tulajdonították, hogy a tagállami bíróságok csak

<sup>152</sup> A belső holland politikai vitákról a nemzetközi jog ratifikálás nélküli hatályosulásának lehetőségéről az 1950-es évek elején lásd: HOETINK, Carla – LEEUWEN, Karin van (2012): Dilemmas of Democracy. Early Postwar Debates on European Integration in the Netherlands. In GIJSENBERGH, Joris – HOLLANDER, Saskia – HOUWEN, Tim – DE JONG, Wim eds.: *Creative Crises in Democracy*. Brüsszel, Peter Lang. 183–213. A szerzők elemzése szerint föderatív európai állam iránti vágyakozás akkora volt a domináns holland pártokban a korabeli parlamenti viták jegyzőkönyvei alapján, hogy már az 1949-es emberi jogi egyezmény mellé rendelt Európa Tanácsot, annak parlamenti közgyűlését és Miniszteri Bizottságát is mint egy kezdődő föderatív európai államot igyekeztek felfogni és ezt tovább erősíteni.

<sup>153</sup> Lásd: RASMUSSEN, Morten (2014): Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1. 142. Rasmussen elemzése későbbi részében azt állítja, hogy a római szerződést létrehozó tárgyalási jegyzőkönyvek alapján az állapítható meg, hogy a kötelezettségszegési eljáráson túl az előzetes döntéskéréseken keresztüli kényszerítés útját elvetették a szerződés tárgyalói: „Likewise, the analysis of the EEC Treaty negotiations suggests that the elements in the *Van Gend en Loos* judgement, most importantly the use of the preliminary reference system as an alternative enforcement mechanism, contradicted the original design of the EEC Treaty.” RASMUSSEN 2014, 146.

szórványosan küldtek akkoriban előzetes döntési kérelmeket az Európai Bírósághoz. Gaudet ezért kísérletet is tett arra, hogy a Hágában már tervezés alatt álló 1963-as Európa-jogászai konferencia tematikájában a központi helyre tegyék a közösségi szerződés önvégrehajtó jellegét és közvetlen hatályát a holland alkotmány alapján is, hisz ez a tagállami törvényhozások helyett a tagállami bíróságokra teszi a hangsúlyt és ezzel együtt az Európai Bíróságra.<sup>154</sup> A *Bosch-ügy* (Case 13/61) 1961-ben a holland hágai bíróságtól előzetes döntéskérésre küldve megadta a lehetőséget a Bizottság jogi részlegén Gaudet-nek a közösségi szerződés alkotmányjogiasításának ösztökélésére, ám a Bíróság az akkori összetételében még elutasította ezt.<sup>155</sup>

A fordulatot e téren aztán az 1962-ben végbement kettős csere hozta létre a héttagú Európai Bíróságon belül, és ezek a cserék átbillentették a mérleget Gaudet-ék sürgetésének elfogadása felé. Mint végül napjainkra már nyilvánosságra került, a „bírói puccsot” – vagy másik nézőpontból: örömteli forradalmat – jelentő Van Gend en Loos döntést 4:3 arányban szavazta meg a Bíróság, és a négy támogató bíró között ott volt a két új bíró, a francia Robert Lecourt és az olasz Alberto Trabucchi. Lecourt közismerten föderalista álláspontot vallott már kinevezése előtt, és a szocialista Jean Monnet köréhez tartozott, így meglepetés volt, hogy az euroszkeptikus és konzervatív de Gaulle elnök és miniszterelnöke, Michel Debré őt jelölte bírónak. Ő Jacques Rueffot váltotta a luxembourgi testületben, aki szűk gazdasági nézőpontot képviselő közgazdász-jogász volt, így nem volt meggyőzhető Gaudet-ék alkotmányjogiasítási koncepciójának elfogadásáról. A Trabucchi által felváltott Nicola Catalano ugyan szintén elszánt föderalista volt, így beillett Gaudet törekvéseibe, de a legmélyebb ellentéte a másik olasz bíróval, Rino Rossival, állandó személyes párbajjá tette az egyes döntésekben a részvételüket, így egy platformon ők nem tudtak lenni. Ezzel szemben Trabucchi a belépése után rögtön megtalálta a hangot az olasz kollégával, és az követte Trabucchi álláspontját a Van Gend en Loos ügyben, amit Trabucchi az ügyben készített és fennmaradt

<sup>154</sup> RASMUSSEN 2014, 144.

<sup>155</sup> „The legal service also made clear its general position on the direct effect – or self-executing nature – of treaty norms. It argued that the EEC Treaty was not a traditional international treaty, but had features of constitutional law, and independent institutions the decisions of which create obligations directly for citizens. As a consequence, the treaty had a presumption in favor of being self-executing. *This point was not taken up by the ECJ.*” RASMUSSEN 2014, 145.; kiemelés tőlem.

feljegyzése mutat. (A személyi körülmények és ellentétek egy interjúból derültek ki Trabucchi valamikori referendáriusával, aki egyben Catalano munkatársa is volt még a csere előtt.)

A hét bíró közül a forradalmi Van Gend ügy előadó bírója a luxembourgi Charles-Léon Hammes volt, aki döntéstervezetében elvetette a Bizottság által beterjesztett, alkotmányjogiasítást szorgalmazó Gaudet-véleményt az előzetes döntéshez, és ő mellé állt a német Otto Riese és a holland André Donner. A két új bíró – Lecourt és Trabucchi – ezzel szemben elfogadta ezt, és melléjük állt két régi bíró, a belga Louis Delvaux és az új olasz kollégával már megbékült Rino Rossi, és így a négy bíróval többséggé vált a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása és a közvetlen hatály kimondása.<sup>156</sup> Igaz, óvatosságból nem használták a döntés indokolásában az alkotmányjogiasítás kifejezést a fordulatra – erre csak egy 1986-os döntésükben kerítették sort –, de a döntésben egyértelművé tették, hogy szakítottak az addigi nemzetközi jogként felfogással és az abból fakadó korlátokkal, és deklarálták a közösségi jog önálló, *sui generis* jogrendszer jellegét, amely lehetővé tette, hogy a szöveg egyes konkrét előírásain túl a Közösség átfogó céljaiból és értékeiből maguk is kibontsanak további normákat. A Van Gend en Loos döntés eljárásához és ebben a Bizottság Gaudet-féle véleményéhez a hat akkori tagállamból három küldött be véleményt – Németország, Belgium és Hollandia –, és elvetették a közvetlen hatály kimondását.

A franciák nem írtak ugyan ebben az eljárásban a döntéshez előzetes véleményt, de az ugyanerről a kérdéstről szóló egy évvel azelőtti Bosch-ügyben kifejtették álláspontjukat az Európai Bíróság korlátozott jogkörét illetően a tagállami bíróságok közösségi jogot alkalmazó tevékenységével kapcsolatban. Érdeemes ezt a véleményt felidézni, mert jól mutatja, hogy mi volt addig a helyzet, és mi lett volna a Bíróság szerepe az európai integrációban, ha a Van Gend döntésben a 4:3 arány fordított előjelű lett volna: „The French position in the *Bosch* case was remarkably clear. The French administration believed the system of preliminary reference should not be used for circumventing the political process at the European level nor

<sup>156</sup> RASMUSSEN 2014, 155. A hét bíró közötti négy föderalista mellett az ebben az időben lévő két főtanácsnok közül az egyik biztosan föderalista és az alkotmányjogiasítás hive volt, ő volt Maurice Lagrange, aki még hivatalba lépése előtti tudományos írásában szállt síkra ezért: „In academic writings and before the ECJ, advocate-general Maurice Lagrange likewise endorsed European law as partly constitutional and closer to federal than to international law.” BYBERG 2017, 23.

interfere in the application of European law in the member states. The ECJ should merely interpret European law at the general and theoretical level, whereas national courts which held the »pleines compétences sur les faits et les moyens«, should apply European law in the concrete cases.”<sup>157</sup> Visszatérve a belgákhoz és a hollandokhoz, ők még azt is kifogásolták, hogy az ügy beadványában és a hozzá beküldött véleményben kitértek a közvetlen hatály alátámasztására a holland alkotmányra, ám az Európai Bíróság nem jogosult a tagállami alkotmány értelmezésére, hanem a közösségi szerződésből kell levezetni a döntéseit.<sup>158</sup> Mindenesetre ez mutatja, hogy a világ változó, és az 1962-es holland kormány álláspontja már éppen szemben állt a korábbi holland alkotmánymódosításokat keresztülhajtó föderalistabarát elődeivel, amely aztán megalapozta a Van Gend döntést, majd az azóta felépített félföderalista, luxembourgi esetjogot.

## A nemzetek feletti Európa-tanulmányi akadémiai körök megszervezése

Az áttörést jelentő döntést egyes francia, holland, belga és olasz jogász körök és közösségi politikusok részéről – akik föderalizmus felé törekvő terveikben már régen erre vágytak – lelkes ünneplés követte, de másrészt beindult az azóta sem csillapodó vita és kritika a tagállamok és a nemzeti szuverenitást védők részéről. Az áttörést már évek óta szorgalmazó körök a Bizottság jogi részlege körül, különösen Michel Gaudet tisztában voltak azzal, hogy a tagállami jogi eliteken belül a nagy többség szemben áll a Bíróság új doktrínájával, és hogy a Bíróság a Bizottság szekundálásával a további döntésein keresztül véghez vigye a teljesebb alkotmányjogiasítást és a közösség fokozatos föderalizálását, ahhoz legalább a jogi elitek egy részét meg kell nyerniük. Ám a Szén- és Acélközösség vezetőinek említett '50-es évek közepi fiaskója a nemzetközi jogászprofesszorok visszautasítása révén még élénken élt Gaudet emlékeiben, és tudta, hogy ez nem változott meg azóta sem. Csak energikus szervező tevékenységgel létrehozott nemzetek feletti Európa-jogászai és Európa-tanulmányi akadémiai körök megteremtése és ezek révén a nemzeteken belüli jogász körök

<sup>157</sup> RASMUSSEN 2014, 155.

<sup>158</sup> RASMUSSEN 2014, 155.

fokozatos áthatása tudja a hiányzó jogtudományi bázist felépíteni, mert e nélkül akármikor visszafordulás jöhet létre.<sup>159</sup>

Gaudet a Bizottság bőséges pénzügyi forrásaival a háta mögött ezt a kiépítést két irányba kezdte el. Egyrészt a francia (1954), majd az olasz (1958) jogász elit kozmopolitább köreiben már az országukon belül létrehozott Európa-jogászai szakmai szövetségeket egy ernyőszervezettel összefogva nemzetek feletti szintre kívánta emelni, és ezt szorososan a brüsszeli és luxembourgi közösségi jogász hivatalnokokhoz, illetve bírákhoz kívánta kötni, mivel meglátása szerint épp a jogász elitek ezen részeitől kell a legkevésbé tartani a nemzetállamokat sorvasztó föderatív Európa felé vezető úton. Másrészt bizottsági pénzforrásokból egy nemzetek feletti új Európa-jogi folyóirat grümdolását kezdte el, és ennek a tagállamokon belüli jogászság és akadémiai körök felé irányuló legszélesebb terjesztésében látta a hiányzó akadémiai bázist és támogató háttért biztosíthatónak. Gaudet tervei mellett egy harmadik, nemzetek feletti Európa-tanulmányi akadémiai háttérintézmény terve már 1948-ban felmerült a Szén- és Acélközösség létrehozásakor, és ez az *Európai Egyetem* terve volt. Végül 24 év eltelte és sokszori nekirugaszkodás után 1972-ben a firenzei *European University Institute* néven, ha nem is igazi egyetemet, de egy doktorképzést is magában foglaló egyetemi intézetet létrehozta, és ez a későbbiekben sok mindent átvett abból a nemzetek feletti háttérbázisszerepből és az európai integráció föderális állammá formáló törekvésekből, amelyeket 1958-ban Gaudet és társai elkezdtek. Így nézzük meg e három intézmény alakulásának az útját.

<sup>159</sup> A Van Gend ügyben és előtte a Bosch-ügyben látható volt, hogy az akkori hat tagállam közül négy is a fordulat ellen volt – Hollandia, Németország és Belgium a Van Gend-nél, Franciaország pedig a Bosch-ügyben – és az egy évvel későbbi Costa v ENEL ügyben, amely a Van Gend döntésnél még óvatosságból kihagyott elsőbbség kimondását a közösségi jog számára a tagállamok joga felett pótolta, az olaszok adtak be az egész fordulatot elutasító véleményt. Így csak a kis Luxemburg volt az egyetlen tagállam, amely állami szinten nem tiltakozott a fordulat ellen, és ez rejtélyként veti fel, hogy miért túrték el a tagállamok ezt a saját jogász elitjeik által sem támogatott „bírói puccsot”. Rasmussen megfogalmazásában: „In existing research on European law, it has been a key puzzle why national governments accepted this fundamental transformation of the European legal order.” RASMUSSEN 2014, 157.

## A FIDE mint az európai integráció háttérbázisa

Az '54-es alapítású francia Európa-jogászai szövetség (*Association des juristes européens* – AJE), majd ennek mintájára 1958-ban az olasz *Assoziazione Italiana dei Giuristi Europei* (AIGE) tudatosan a nemzetállami szerveződést elvető, kozmopolitább beállítottságú jogászokat igyekezett összefogni részben gyakorlati jogászai, részben egyetemi háttérrel, és már ezekben is aktívak voltak az Európai Bíróság föderalista eszméket tápláló bírái. Mellettük Gaudet a Bizottságtól – vagy korábban a High Authority mellől – is mindig ott volt, és az olasz szervezet alapításánál már felismerte a lehetőséget a nemzetállamokat preferáló többségi jogász elittel szemben ezek háttértámogatásában. Ezután a Bizottság jogi részlegének forrásait felhasználva a többi tagállamban is a hasonló szervezet létrehozását ösztökélte. Rögtön az olasz után a belga szervezet is megalakult (*Association Belge pour le Droit Européen*), és a Bíróság székhelyén 1959-ben a luxembourgi is, majd 1960-ben a holland, amelyben a Bíróság akkori holland elnöke Andreas Donner is részt vett, együtt a korábbi holland bíróval, Jos Serrarens-szel. Már csak a német részleg hiányzott, és ennek elmaradása nem volt véletlen, mert a közösségi jog nemzetközi jogi jellegét valló professzorok itt nehezen voltak integrálhatók az éppen ezzel ellentétes irányokat kereső többi tagállami szervezettel együtt egy összetagállami ernyőszervezetbe. Végül a Bizottság német elnöke, Walter Hallstein nyomására és többszöri kérésére a német külügyminiszter rávette az igazságügyi minisztert a szervezet létrehozásának felgyorsítására, és 1961 tavaszán megalakult a hiányzó német részleg is (*Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht* – WGE). Ezzel lehetővé vált az összes tagállamot átfogó ernyőszervezet létrehozása, és ez 1961 őszen meg is történt a belga szervezet szervezésében a brüsszeli alakuló kongresszuson. A FIDE (*Fédération Internationale pour le Droit Européen*) és tagszervezetei a tagállamokon belüli jogász elitek nemzetközi jogi alapú közösségi jogfelfogásával szemben a Bizottság és a Bíróság alkotmányjogiasítási és föderalizálási irányultságának már akadémiai palástot és háttérrel tudtak nyújtani.

A kezdetet a harmonikus együttműködés jellemezte, a FIDE föderalista szellemű Európa-jogászai keresték az előretöréshez alkalmas tesztelési eseteket, pozitív tálalásban terjesztették a luxembourgi bírák



döntéseit, és a bírósági beadványaikban az előzetes döntéskérésekre ösztökélték a bírákat, de ezen túl is általános kongresszusi deklarációk elfogadásával törték az utat a Bíróság számára. Így például a Van Gend en Loose ügy Hollandiából érkezett, és beadványához a FIDE holland tagszervezete is hozzájárult. De ugyanígy, a közvetlen hatályt már kimondó Van Gend en Loos döntés után az 1963-as FIDE-kongresszuson a több száz résztvevő – köztük majd minden luxembourgi bíró – közös deklarációban jelentette ki, hogy a közvetlen hatály mellett a közösségi jogot az elsőbbség is megilleti a tagállami jogrendszerek felett, ha ütközés állna fenn. Ettől még óvatosan tartózkodott a Van Gend döntésben a Bíróság, de a FIDE-deklarációval megtámogatva a Costa v ENEL döntésben ki is mondta ezt 1964-ben. Azonban a Bíróság mind újabb előtörésével, illetve egyes tagszervezetek részéről erre ösztökélésével ez a harmónia a tagszervezetek között kezdett megbomlani, és az első nagyobb repedést a rendeleten túl a direktívák esetében is kimondható közvetlen hatály doktrínájának kérdése hozta létre.

Az 1965-ös FIDE-konferencián Párizsban ez volt az egyik vitatéma, és ez már annak az árnyékában zajlott, hogy a franciák az „üres szék politikáját” meghirdetve kivonultak a közösség kormányközi intézményeiből, és csak alacsonyabb hivatalnoki szinten képviseltették magukat (a Tanács és a COREPER esetén). Ez az alapszerződés alkotmányjogiasítását és a federalizálás felé elmozdulást követelő hívek megtorpanását hozta létre, és talán ennek is betudható volt, hogy a direktívák esetén a közvetlen hatály kimondása ellenállásba ütközött a FIDE párizsi kongresszusán. A többség elvetette ezt, míg egy kisebbség egy enyhébb verzióban elfogadta. Ez utóbbi szerint egy direktívára közvetlenül állampolgárok egymás közötti vitájában ugyan nem lehet hivatkozni (horizontális hatás), de ha állammal szembeni vitáról van szó, akkor a direktívák közvetlen hatályát és a bíróságok általi közvetlen alkalmazását el kell ismerni. A résztvevők nem tudtak egy közös nyilatkozatot elfogadni e kérdésről az ellentétek miatt, és a kompromisszumos megoldás az lett, hogy egy bizottságot küldtek ki a kérdés tanulmányozására – benne a Bíróság korábbi elnökével és mostani bírójával Andreas Donnerral. E bizottság aztán egy általános jogelvet konstruált a közösségi jog szellemiségére hivatkozva – a hatékonyság elvét (*effet util*) –, és a FIDE-kongresszuson teljesen elvetett álláspontot elfoglalva megállapította, hogy ez a jogelv

megalapozza a direktívák közvetlen alkalmazását a tagállam bírái számára az eléjük került vitákban.<sup>160</sup>

Ennek a FIDE egész kongresszusát tekintve puccsszerű állásfoglalásnak egyik hatása lett a FIDE-n belüli ellentétek véglegessé válása – és például az addig dédelgetett tervet a folyamatos főtítkárság létrehozásáról és ezzel egy nemzetek feletti FIDE-központról elvetették –, másik hatása képp azonban hozzájárult ahhoz, hogy a Bíróság az állásfoglalást az akadémiai körök legalább egy részének támogatásaként felfogva a következő években – 1970–74 között – a döntések sorozatával, kezdve a Grad-döntéssel, kimondta a direktívák közvetlen hatályát. Ezzel megszüntette az alapszerződésben létrehozott éles különbséget a közösségi rendeletek és a direktívák között, és a teljes tagállami jogot közvetlenül a közösségi jog alá rendelte. Szemben azonban a Van Gend döntés idején tanúsított tagállami enerváltsággal, most keményebb ellenállásba ütközött a Bíróság, és a francia Államtanács a Cohn Bendit ügyben 1978-ban az alapszerződés 189. cikkéből kiindulva megállapította, hogy a direktíváknak nincs közvetlen hatásuk, és elvetette a Bíróság esetjogát. A francia törvényhozás még továbbmenve egy törvénytervezetet kezdett tárgyalni – az *Aurillac-módosítást* –, és a Nemzetgyűlés el is fogadta ezt. Ez megtiltotta volna a bírácoknak, hogy a direktívákra hivatkozva valamelyik hazai jogszabályt félretolják, és az adott direktíva figyelmen kívül hagyását írták elő. A módosítás végül a politikai vitákban elbukott a Szenátus előtt, így nem lépett életbe, ám a Bíróság számára már a törvénymódosítás betervezése nyilvánvalóvá tette, hogy az éveken keresztül gátak nélküli előrenyomulása a parlamentek lázadását hozhatja létre. Ezért már a francia törvényhozási viták előestéjén, az Államtanács döntésétől megrettenve 1979-ben visszalépett a Grad-döntéstől, és a direktívák közvetlen hatályát csak a tagállamokat illetően tartotta fenn, de a magánszemélyek vonatkozásában elállt ettől.

A FIDE belső szétszakadása és egy egységes felcsatlakozásának elmaradása a Bizottság és a Bíróság mellé lehűtötte a posztnemzeti jogász elitként való felhasználásának reményét a tagállami jogász elitekkel szemben. Így a FIDE-t illetően szertefoszlott a '60-as évek elejétől táplált,

<sup>160</sup> „However, a special FIDE commission, for instance with Ophül and ECJ judge Andreas Donner was established, and it found that directives could in fact have direct effect based on the principle of effectiveness (effet util) of European law.” BYBERG 2017, 80.

eszközként felhasználható kozmopolita jogászbázis terve, és Gaudet 1969-es nyugdíjba vonulásával a Bizottság jogi részlegének új vezetője már lemondott a FIDE háttérjogász elitként felhasználásáról.<sup>161</sup> A luxembourgi bírák azonban még hosszú évekig eljártak a FIDE kongresszusaira mind otthon, mind az ernyőszervezet közös kongresszusaira. Ez azonban már nem jelentette azt a szoros kapcsolódást a brüsszeli jogászapparátushoz és a Bizottsághoz, mint a megalakulása körüli években.

## Egy transznacionális Európa-tanulmányi folyóirat gründolása

A közösségi jog alkotmányjogiasításával és a föderalizálással szembeni ellenségesség legyőzéséhez a tagállami jogász eliteket illetően kevésnek tűnt ennek támogatása a FIDE és tagszervezetei részéről éves kongresszusokon és deklarációikban. Az akadémiai közösségek természetét tekintve megfelelő mélységben ez csak folyamatos tanulmányírással, az írások jogász eliteken belüli terjesztésével és ennek révén a luxembourgi bírák föderalizálási és alkotmányjogiasítási előretöréseinek pozitív tálalásával látszott lehetségesnek. A meglévő és bevett nemzetközi jogi és összehasonlító jogi folyóiratok az „ellenség kezén” voltak, így a brüsszeli és luxembourgi hivatalnok-jogász elit szája íze szerinti tanulmányok és esetjogi elemzések írása és publikálása csak ezek melletti, új Európa-tanulmányi folyóiratok gründolásával látszott elérhetőnek. Ilyen több is létrejött a '60-as évek elejétől, de ezek francia, német vagy olasz nyelvűek voltak, és csak a közös világnyelvvé vált angol adott arra lehetőséget, hogy egy igazi nemzetek feletti, kozmopolita Európa-tanulmányi akadémiai szerepet el tudjon játszani. Gaudet és egy-két luxembourgi bírót is vett a szűkebb nyelvterületek felé irányuló Európa-tanulmányi folyóiratok szerkesztőbizottságaiban ezek megalapítása után,<sup>162</sup> de a fő terv az angol

<sup>161</sup> BYBERG 2017, 92–93.

<sup>162</sup> Az olasz *Rivista di diritto europeo* 1961-es alapítása után az akkori luxembourgi bírósági elnök, Donner és a később majd húsz évig luxembourgi bírónak vált Pierre Pescatore lett a szerkesztőség tagja; a francia nyelvű *Cahier de droit européen* 1965-ös alapítása után Pescatore és Gaudet lettek itt szerkesztőségi tagok; a *Revue trimestrielle de droit européen* 1966-tól indulva Gaudet és Donner részvétele mellett működött és csak az 1966-os német Europarecht nélkülözötte a brüsszeli és luxembourgi jogászok és bírák szerkesztőségi tagságát, ragaszkodva a kizárólagos német tagokhoz. BYBERG 2017, 102.

nyelvű folyóirat megteremtése volt. Ez egyrészt a jövődő angol csatlakozás megelőlegezése is volt az angol nyelv világnyelvi primatusán túl, de ebben még az is közrejátszott, hogy az angol nyelv révén lehetőnek látták majd az amerikai jogászprofesszorok bevonását is. Ez pedig az európai integráció elemzését spontán módon is az amerikai föderációs tapasztalatok mezejére viszi át az elgondolás szerint, amely felé az eltolódás a folyóirat egyik fő célja volt.

Gaudet tervei végül az angol nyelvű folyóiratot illetően kudarcba fulladtak, mert a Bizottság túl költségesnek találta egy folyóirat gründolását, de régi harcostársa, a holland Ivo Samkalden – nemzetközi jogász, az európai föderalizmus élharcosa, és ebben a szerepben Leiden Egyetemén 1957-ban gründolt Európa Intézet igazgatója, illetve a holland Munkáspárt parlamenti kormánytöbbségekor mindenkori igazságügy-miniszter (1956–58-ban és 1965-ben ismét) – révén 1963-ban mégiscsak létrejött a kívánt folyóirat *Common Market Law Review (CML Rev)* néven. A közösségi jog terén a föderalizmus felé áttörést jelentő és az óriási ellenkezést is kiváltó Van Gend en Loos döntés épp néhány hónappal a folyóirat indulása előtt jelent meg, és a főszerkesztő Samkalden, illetve társa, az angol Dennis Thompson szerkesztőségi cikkben lelkes szavakkal méltatta a jelentőségét. Még meg is előzték a csak egy évvel későbbi *Costa v ENL* döntés radikalizáló érvelését, és kijelentették, hogy a közösségi jogrend és maga az Európai Gazdasági Közösség a nemzetközi jogtól elkülönülő speciális jogrend és speciális képződmény, és itt a bírói jogértelmezésnek speciális értelmezési módszereket kell használni ahhoz, hogy a szerződés politikai céljait megvalósítsák.<sup>163</sup> A luxembourgi bírák előretörésének lelkes ünneplése, néha az előretörés megelőlegezése ezután rendszeressé vált a *CML Rev*-ben, másik oldalról a más folyóiratokban megjelent és a luxembourgi esetjoggal szembeni kritikus tanulmányok szerzői mindig számolhattak a legkeményebb megtámadásokra az itteni szerzők és szerkesztők részéről.

<sup>163</sup> „The editors Samkalden and Thompson provided an enthusiastic support of the ruling in the first editorial, where they stated that the European Economic Community had a »special character« and that »unique« methods had to be employed in order to meet the political objective of the Treaty. Thus, the editorial anticipated the definition of European law as »special and original«, as proclaimed in the ECJ's ruling in *Costa v ENEL*, where the primacy doctrine was established, affirming that in contrast with ordinary international treaties, the EEC treaty had created its own legal system, which was an integral part of the legal system of the Member States.” BYBERG 2017, 104.

Az akadémiai lepel jellegét a folyóirat esetében azon is lemérhetjük, hogy az indulást követő első tíz évben (1963–74) az összes cikk egynegyedét a Bizottság jogászai írták, amelyek aztán bár ténylegesen a brüsszeli bürokrácia hatalmi szavát jelentették, de mint akadémiai „szakmai vélemény” voltak ezáltal idézhetők. E mellett, amit a luxembourgi bírák többsége még óvatosságból elkerült a döntéseik kimondásakor, azt az itteni cikkekben harsányan és őszintén hirdették. Például míg a luxembourgi esetjog még megállt a nemzetközi jogtól általuk elszakított közösségi jog „speciális jogrendként” megjelölésénél – gondoljon erről a speciális jellegről a jótékony homályban aztán mindenki azt, amit akar –, addig a *CML Rev* cikkekben minden köntőfalazás nélkül megírták, hogy az európai közösségi jog alkotmányjogot jelent a tagállami jogok felett. De a föderalista irányú fejlesztés legelszántabb hívének számító Pierre Pescatore, luxembourgi bíró (abban az értelemben is, hogy Luxemburg Nagyhercegség jelöltjeként volt itt bíró 1967–85 között), amit nem tudott megtenni esetjogot alkotó érvelésében bíróként, azt itt írt cikkében megtette, és kinyilvánította 1970-ben, hogy a közösség a föderalizmus egy válfaját jelenti.<sup>164</sup>

A *CML Rev* egy időre távolabb került a brüsszeli bizottsági jogász elittől Michel Gaudet innen való 1969-es nyugdíjba vonulása óta, és elősorban a luxembourgi bírák körül szerveződtek egy ideig, de 1974-től a brüsszeli kapcsolat is helyreállt, amikor Gaudet utódjaként Claus-Dieter Ehlermann lett a Bizottság jogi részlegén a vezető. Ehlermann – fiatalabb korában maga is egyetemi karriert folytatva – még Gaudet-nál is agilisabban használta fel a brüsszeli tervekhez akadémiai háttérbázisként a folyóiratot, sőt a többi, egyes tagállamok nyelvébe jobban bezárt Európa-jogi folyóirat szerkesztőségében is feladatot vállalva a legnagyobb energiával vonta be mindegyiket a Bizottság és a Bíróság új és új doktrínáinak és terveinek támogatásába. A Bíróság egyes eljárásaihoz készített bizottsági beadványokat – indítványokat és a tagállami bíróságok által indítványozott előzetes döntéskérési eljárásokhoz írt bizottsági véleményeket – még az eljárás folyamata alatt szétosztotta a baráti Európa-jogi folyóiratok szerkesztőségeiben, bízta őket a lap következő számaiban ezzel való foglalkozásra. Ezt annál könnyebben is meg tudta tenni, mert a '70-es évek elejétől szokásossá vált, hogy a Bizottság jogi részlegének szobáiban a baráti Európa-jogi folyóiratok szerkesztői rendszeresen találkoztak,

<sup>164</sup> BYBERG 2017, 105.

mintegy a Kelet-Európában a szovjet időkben ismert pártközponti „főszerkesztői értekezletek” brüsszeli megfelelőjeként.<sup>165</sup>

Az intenzívebb kapcsolat most már a Bíróság bíráin túl a brüsszeli jogszapparáttussal is azért fontos volt az utóbbiak számára, mert a ‘70-es évek elejétől a tagállamokon belüli ellenállás a luxembourgi bírák expansionizmusával szemben növekedni kezdett. Ám a *CML Rev* tudós álruhában fellépő jogász hivatalnok szerzői kemény hangnemet használva rögtön odacsaptak.<sup>166</sup> Az olasz bíróságokon belül ezidőtájt kampány indult az előzetes döntéskérések mellőzésére, illetve a Bíróság kerülésére, és a *CML Rev*ben írt tanulmányában ezt a bizottsági jogászszerű munkatársa, Cesare Maestripiéri eretnekségnek minősítette. De az igazán kemény küzdelmet az expansionista luxembourgi esetjog föderatív Európa felé nyomásával szemben a német alkotmánybírák kezdték el a ‘60-as évek vége felé. Az egyre kiterjedtebb tagállami alárendeltséget eredményező luxembourgi döntések és az ezeket kodifikáló, illetve ezzel rögzítő közösségi rendeletek és direktívák ellenhatásaként a német akadémiai és bírói körökben vitatni kezdték, hogy ezzel szemben legalább a német alkotmányos alapjogok és az alaptörvényük legáltalánosabb elvei legyenek kivételek, és ezeket illetően ne létezzon alárendeltség. Erre reagálva és ezt elfojtandó a luxembourgi bírák egy német bíróság által beküldött előzetes döntéskérési eljárásban kimondták, hogy nincs kivétel, és még a tagállami alkotmányok legáltalánosabb elvei sem jelenthetnek mentséget a Bíróság esetjogával való szembeszállásra (Case 11/70, az Internationale Gesellschaft ügy). Erre jött még fokozásként a Grad döntés a direktívák közvetlen hatályának deklarálásáról, majd ennek körbeépítése esetjoggal 1970–74 között, és ez egy sor országban a legelemibb erejű bírói és alkotmánybírói szembenállást kezdte kiváltani a luxembourgi bírákkal szemben. Utólag ezt a kemény nyomulást a Bíróság Pierre Lecourt elnök alatti szuperaktivista korszakának tulajdonítják (1967–76), mert sem előtte, sem utána azért ilyen skrupulusok nélküli agresszív túllépés a szerződés szövegén nem történt, és inkább óvatosabb, álcázó fogalmazást használtak a luxembourgi bírák.

<sup>165</sup> BYBERG 2017, 107.

<sup>166</sup> „In very strong language, EC representatives and scholars commented ruling or procedures from national courts that did not comply with ECJ’s doctrines in the *CML Rev.*” BYBERG 2017, 109.

A visszacsapás nem maradt el, és a német alkotmánybírák 1974-ben az úgynevezett Solange-döntésükben kimondták, hogy ameddig a közösségi alapszerződés nem rendelkezik egy alapjogi katalógussal a német alaptörvényhez hasonlóan, addig (*solange*) a német bíróságok jogosultak megtagadni az engedelmességet a közösségi jogi aktusoknak, és a bírák által ezek német alkotmánybírákhoz elküldése után a jövőben az ilyen aktusok vizsgálat alá kerülnek. A *CML Rev* tanulmányai ezután erre reakcióként éveken át a közösség összeomlását jósolták, és elfogadhatatlannak nevezték a német alkotmánybírák álláspontját. A német alkotmánybírák azonban nem hátráltak, és 1986-ban a Zöldek pártjára vonatkozó döntésük apropóján – az úgynevezett Solange II. döntésükben – egy csavarral ismét kimondták a közösségi jogi aktusok, köztük a luxembourgi bírói döntések feletti német alkotmánybírói kontrollt. A csavar az érvelésükben azt jelentette, hogy most már elismerték a közösségi alapszerződések alkotmányjellegét, de ragaszkodtak ahhoz, hogy mivel nincs benne alapjogi katalógus, így addig (*solange*) mégiscsak a német alaptörvénynek van elsőbbsége, és ennek alapján ők a jövőben is jogot formálnak a közösségi jog kontrolljára, és esetleges ütközés esetén a németországi alkalmazás megtiltására. A luxembourgi bíró, Pierre Pescatore – az európai föderalizmus és alkotmányjogiasítás legnyíltabb híve a luxembourgi bírói testületben – feltehetően a lényegét mondta ki ennek bírálatakor, hogy a német alkotmánybírák tulajdonképpen a tagállami önállóságukat féltik a közösséggel és a luxembourgi bírakkal szemben, de ezt nem merik nyíltan kimondani, és az alapjogok hiányával csak takaróznak. Azóta a majd minden európai alkotmánybírói bíróság által átvett szembeszállási lehetőség az uniós jogi aktusokkal és a luxembourgi bírakkal szemben már kitágította az ellenállás alapját, és az alkotmányos identitásra, illetve az alapszerződésen túllépésre (*ultra vires*) hivatkozva az alapjogok kiemelésén túl is deklarálták a lehetőséget a szembeszállásra. Vagyis Pescatore valóban a lényegét érintette, mert itt tényleg a tagállami szuverenitás megvédelme volt a cél. De ahogy a luxembourgi bírák az addigi jogállapotot illetően „puccsukat” illetően álérveket hangoztattak, úgy a szembeszállás a német

alkotmánybírák részéről is álérvekkel történt.<sup>167</sup> A német alkotmánybírák később el is vetették ismét az uniós szerződések alkotmánykénti elfogadását, és a 2009-es lisszaboni döntésükben nemzetközi szerződésként minősítve ezeket az Európai Unió nemzetközi szervezet jellegét mondták ismét ki.

A *CML Rev* e szembeszállásokkal és ezt támogató akadémiai írásokkal szemben ellentanulmányok és kíméletlen kritikai recenziók íratásával bizalmi brüsszeli és luxembourgi jogászaikon keresztül mindig keményen fellépett, és ennek biztosításaként a luxembourgi bírák részéről egy szerkesztő beépítésére is sor került. David O’Keefe, aki O’Higgins luxembourgi bíró referendáriusa volt, 1985-től a *CML Rev* egyik szerkesztője lett, és a mellett, hogy ő felügyelte ettől kezdve közvetlenül a luxembourgi esetjogról íratott tanulmányok és elemzések tartalmát, egyben visszajelző szerepet is betöltött. Ha valamelyik luxembourgi bíró elégedetlenségét fejezte ki egy-egy megjelenő cikkkel kapcsolatban, akkor ezt visszajelezve rögtön lépéseket is tettek a továbbiakban ilyen malőr megelőzésére.<sup>168</sup> A *CML Rev* Európa-jogászai akadémiai bázisként így fő vonalait illetően kifejezetten pártos és tendenciózus elméleti háttérrel préselt be a születő Európa-tanulmányi közösség megalapozásába, de a későbbiekben egy sor tanulmánya azért megőrizte a kritikai vonalat a brüsszeli és luxembourgi jogász elit föderalizálásával, illetve alkotmányjogiasításával szemben. Az 1963-as indulásuk utáni első évtizedekben szinte bértollnoki teljesítményük és tapadásuk a luxembourgi bírákra és a brüsszeli jogász hivatalnokokra változott a ‘80-as évektől – az O’Keefe révén létrejött minden

<sup>167</sup> A Pescatore által föderalista álláspontjának védelme érdekében használt és sokszor a többi bírót messze meghaladó őszintesége és skrupulusok nélküli nyílt érvelése a *stormtrooper* (rohamosztagos) jelzöt is meghozta számára, igaz itteni véleménye kinyilvánításakor ő sem fukarkodott a német alkotmánybírák egyáltalán nem hízelgő minősítésével. Lásd: DAVIES, Bill (2017): *Internationale Handelsgesellschaft and the Miscalculation at the Inception of the ECJ’s Human Rights Jurisprudence*. In DAVIES, Bill – NICOLA, Fernanda eds.: *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Washington D. C., Cambridge University Press. 157–178.

<sup>168</sup> „In 1985, he was invited to become an editor, as his position at the ECJ would also enable him to provide a more up-to-date case law section in the journal. However, he would also serve as the link between the ECJ and the *CLM Rev*. In other ways, as he could report when judges were displeased with articles. In 1990, he wrote to the associate editor Alison McDonnell that a specific article had been »severely criticised by persons at the court«, and that »we should be more careful about our screening.«” BYBERG 2017, 111.



visszakötés ellenére –, és részben igazi tudományos motivációkból született írások is megjelentek itt. Ma meglepetésként hangozhat, de Koen Lenaerts – 2003-tól luxembourgi bíró és 2015-től már a Bíróság elnöke is – a *CLM Revben* 1986-ban tanulmányt jelentetett meg, amelyben kiállt a közösségi jog egyszerű nemzetközi jogi jellege mellett – amely korábban mint „blaszfémia” elképzelhetetlen lett volna itt.<sup>169</sup> A „vérben és mocskokban” született és kifejezetten pártos célokra létrehozott és a születő Európa-tanulmányi akadémiai közösséget elméleti alapokkal ellátó nemzetek feletti folyóirat így, ha hosszabb ideig is játszotta a pártos és brüsszeli-luxembourgi irányítottságú szerepet, mint a FIDE – amely már rögtön az alakítása utáni évektől kitört részben a föderalizálást és alkotmányjogiasítást szolgáló szerepből –, de a 80-as évek közepétől részben igazi akadémiai fórummá is vált.

Az Európa-tanulmányi és Európa-jogászai akadémiai közösség elméleti alapjai azonban azóta is ezt a pártos megalapozást tükrözik, a legtöbb művelője előtt talán nem is észlelten. E pártos megalapozást és elfogult elméleti hátteret akkor tudjuk leginkább megérteni, ha a tagállamokon belüli akadémiai közösségekkel szemben tudatosan a transznacionális szinten grüндolt kozmopolita akadémiai közösség szerveződésének harmadik bázisa felé fordulunk. Mint a fejezet bevezető soraiban jeleztem, ezt a 24 év tervezése és nekirugaszkodásai után 1972-ben megalapított firenzei *European University Institute* (EUI) jelenti.

<sup>169</sup>

„A noteworthy exception is Koen Lenaerts, at the time professor of European law and privat international law at the University of Leuven, ECJ judge 2003–2015, and president o the ECJ since 2015, who insisted that the European Communities were institution of public international law, because of their creation by treaty. The fact that the content – as interpreted according to object and purpose – could appear to be functional equivalent of a constitution, was irrelevant in that respect.” BYBERG 2017, 114. Hogy Lenaerts aztán a luxembourgi bíróvá, majd elnökké válva semmit nem tudott változtatni azóta sem a luxembourgi bírák esetjogán az 1986-os álláspontjának megfelelően, az mutathatja a kialakult gyakorlatok és bírósági gépezetek önjáró jellegét, de általában is az alkotmánybíróságok és brüsszeli testületek nehéz módosíthatóságát.

## A tagállami akadémiai körök feletti föderációpárti egyetemi intézet

Max Kohnstamm, a korábbi Acél- és Szénközösség főttkára és a Monnet-bizottság alelnöke volt az '50-es években, és a firenzei egyetemi intézet megalakítása után 1972-ben ő lett ennek a vezetője. A működtetés azonban – a brüsszeli elithez kötődés biztosításán túl – jórészt már nem hozzá fűződik, hanem főként Mauro Cappellettihez, akit Kohnstamm az EUI-professzori kinevezései között az elsőként kinevezett ennek jogi tanszékére. (A másik három tanszék az Európa-tanulmányok történeti, politikai és társadalomtudományi részlegeit jelentette.) Cappelletti összehasonlító jogász volt már évek óta a Firenzei Egyetemen, és egy csoport összehasonlító jogászt maga köré szervezve éles harcot folytatott az összehasonlító jogászat pozitivista irányzataival szemben. Ő az összehasonlítást eszköznek tekintette, hogy az elkülönült európai társadalmakat és államokat egymás felé ösztökélve egyre inkább egységes államba szerveződjenek. Úgy ahogy a középkor és az újkor elején az egységes európai kultúra és a *ius commun* joga révén csak formális államhatárokkal voltak elkülönülve az országok. Tulajdonképpen tudós mezben ő egy igazi aktivista volt, aki a tudományos információk megszerzésére alapvetően csak a társadalmi valóság meghatározott irányú átalakítása miatt törekedett. A tisztább tudományos érdeklődésű – az ő értékítéletében „pozitivista” – összehasonlító jogász-körökkel szembeni küzdelme közben az amerikai jogi realistákkal került kapcsolatba, és ennek révén 1970-ben Stanfordban is professzori állást kapott, megtartva a firenzeit is. Ezután került kapcsolatba az EUI-val, és vált ennek is a professzorává, majd az összehasonlító jog aktivista művelőjéből így vált egyben az Európa-jogászat elméleti megalapozásának szervezőjévé.

Az Európa-joggal és az Európa-integrációval közelebből ismerkedve az amerikai tapasztalatai alapján rögtön egy kezdődő föderációként fogta ezt fel, és egy ilyen nézőpontba helyezett bemutatására fontosnak találta Amerikából a stanfordi kollégák bevonását. Ebből a célból szervezte meg 1977-ben a *New Perspectives for a Common Law of Europe* címmel a többnapos konferenciát az EUI-ban, ahol mind a brüsszeli Bizottság jogászai és a luxembourgi, illetve strasbourgi bírák közül tudott résztvevőket találni, mind az amerikai professzorok közül néhány neves professzort. Ez volt aztán a kezdete a '80-as évek elején elindult monumentális tervnek, amelyben az európai integrációt mint egy keletkező

föderációt mutatták be több vaskos kötetben, minden egyes aspektusnál összehasonlítva és párba állítva a korábbi évszázadban az USA-ban végbement fokozódó összefonódást és föderalizmust az európai folyamatok megfelelőivel. A projekt brüsszeli finanszírozása bőkezű volt, de e mellett Cappelletti a korábbi amerikai kutatásait finanszírozó Ford Alapítványt se hagyta ki, ahol lelkesen fogadták az európai integráció USA mintájára történő bemutatását és ez által ösztönzését. Eleinte a projekt elnevezésébe is bevették az amerikai föderalizmus fényében történő integrációelemzést,<sup>170</sup> de végül az egyszerűbb *Integráció a jogon keresztül* (*Integration through Law*) néven jelentek meg az elkészült kötetek.

Cappelletti megtervezte a kutatást, megadta a fő csapásirányt az európai integráció amerikai föderalizmushoz közeledésként bemutatására, és amerikai professzortársai bevonásával biztosította már a kiindulásnál a föderalista tapasztalatok dominálását a nézőpontokban, azonban a tényleges kutatásirányításban már csak alárendelt szerepet játszott. Végül is ő az összehasonlító jogot is csak politikai céljai eszközeként művelte, és az új területén az Európa-jognál a '80-as évek elejére felhalmozott hatalmas precedensanyagot és a brüsszeli hatalmi szerkezet belső bonyolultságát ezzel a mentalitással fáradságos lett volna már elsajátítani. Így kapóra jött számára a dél-afrikai származású, de a nyugati egyetemeken végzett Joseph Horowitz Weiler, aki 1978-ban jelentkezett nála doktori értekezésének elkészítésére. Korábban e tárgykörben írt tanulmányai Weiler nagy felkészültségét mutatták az európai integráció és európai jog ismerete terén, és a némileg később írt tanulmánya *The Community System: The Dual Character of Supranationalism* címmel az EUI vezetői között a legnagyobb elismerést hozta számára. Weiler úgy jellemezte később saját szavaival a Cappellettiel kialakult kapcsolatát, mint a „rabbi és tanítványa” közötti viszonyt, de ténylegesen inkább arról volt szó, hogy a képzett és óriási munkabírással rendelkező Weiler inkább maga tanította és korrepetálta Cappellettit, amikor az a szokása szerint visszament amerikai egyetemére egy rövid kurzusra 1982-ben, és ott az európai jogot kezdte tanítani.<sup>171</sup>

<sup>170</sup> 1977 decemberében az EUI *The Emergence of a New Common Law of Europe: Some Basic Developments and Instruments for Integration Considered in the Light of the US Federal Experience* néven jelölték az elkezdés alatt álló kutatási munkákat.

<sup>171</sup> BYBERG 2017, 129.

A nagy mű *Integration through Law* címmel 1985–88 között jelent meg hét kötetben, a föderalizmus felé elkötelezett európai nemzetközi jogi és Európa-jogi professzorok, valamint brüsszeli vezető jogász hivatalnokok, illetve amerikai jogászprofesszorok közreműködésével, és monumentális tablóban állt benne minden elrendezve a fokozódó föderális Európa képével és jogának kvázi alkotmányjogi jellegéről. Az EUI nemcsak megszervezte a monumentális tabló elkészítését és publikálását az akadémiai közösségek felé, hanem doktori képzéseivel és ehhez kiterjedt ösztöndíjrendszerével a bőséges brüsszeli forrásokból és más baráti alapítványi pénzekből kinevelte e tabló alapulvételével az Európa-tanulmányok és Európa-jogászok kozmopolita hálózatának új generációit. Ezek mint a középkorban az itáliai egyetemeken a római jogra kiképzett és ezt hazavívó terjesztők vitték szét az európai egyetemekre az európai integráció és jog alkotmányjogiasított és föderációbarát elméleti alapjait. Ezen túl az EUI Firenzében, de e emellett a legkülönbözőbb európai egyetemeken is a konferenciák tucatjait szervezte ezután éveken át, hogy a kidolgozott föderatív Európa-konceptiójuk az akadémiai körökbe jobban beivódjon. Az amerikai professzorok bevonása az európai jog és tanulmányok kozmopolita akadémiai közösségébe azt is eredményezte, hogy az USA-ban is meggyökerezett egy kutatási irányt az európai integrációval kapcsolatban, és egy fiatal generáció nőtt ki ott ebből. Így Anne-Marie Slaughter, Walter Mattli, Alex-Sweet Stone és Karen Alter így állt pályára, és ebből a legutóbbi újabban a kritikai európai tudósokkal együttműködve is hatást fejt ki.

A végső koronát azonban Weilerék munkájára a 2002-ben elkezdődött európai alkotmány-előkészítési munka sikere tette volna fel, amelyben az EUI professzorai és kutatói a brüsszeli hivatalnok-jogászokkal vállalva középponti szerepet játszottak. A kudarc a holland és a francia népszavazáson való elutasítással levette ugyan a politikai napirendről a föderatív Európa megvalósítását, de ahogy az osztrák Alexander Somek írta 2010-ben egy tanulmányában, a politikai téren elszenvedett kudarc csak arra volt jó, hogy most már az általuk létrehozott akadémiai berkekben mintegy pótlékként a fogalmak átértelmezésével törekedjenek

föderalista szellemben használni a fogalmakat.<sup>172</sup> A föderalizmusban többszintű alkotmányi rendszer van a föderáció és a tagállami szinten is, így elkezdtek használni az Európai Unió vonatkozásában is ezt, és a pusztán akadémiai de lege ferenda véleményeket jelentő összehasonlító alkotmányjogi termékeket a konferenciáikon elfogadva elkezdtek az „igazi európai alkotmánynak” nevezni, mint a többszintű alkotmányosság felső rétegét. Ugyanígy az addigi nemzetközi jogi felfogást elvetve elkezdék ezt nemzetközi „alkotmányjognak” nevezni, és ez alapján megindult az ettől eltérő tényleges állami alkotmányi megoldások elítélése mint az „európai alkotmányosság megsértése”.

Az akadémiai köntösbe burkolt politikai felhasználás megszélidítésének az igénye azonban az Európa-tanulmányoknak ezt a transznacionálisan grüндolt akadémiai közösségét ebből az irányból is elérte egy idő után, ahogy a FIDE-nél és a *CML Revn*él is láttuk. A Cappellettihez képest nagyságrendekkel komolyabb szellemi kapacitásokkal és kutatási munkabírással rendelkező Joseph Weilert már az összegző nagy tabló kötetének sikeres elkészítése után zavarni kezdte a '80-as évek végétől, hogy a projektjében együttműködők tekintélyes része alapvetően politikai aktivista, komolyabb tudományos kvalitás nélkül, és főként a szellemi termékeik irányában minden kritikai beállítottság híján van. Amikor például a *CML Rev* szerkesztői 1989-ben kérdezték tőle, hogy a luxembourgi bírák esetjogával egyik meglepően kritikus tanulmányt illetően mit tegyenek („Ugye elutasítjuk?”), akkor azt válaszolta, hogy már a kritikus hangnem miatt is le kell közölni, mert épp az a baj a folyóirat cikkeivel, hogy semmi kritika nincs bennük a Bíróság esetjogával szemben. De magának az EUI-nak a túlzottan politizáló jellegét is kifogásolta már ennek vezető professzoraként a '90-es években, és jóindulatúan arra fogta ennek kialakulását, hogy Cappelletti túlzott személyes „idealizmusa” és az emberi jogi eszmények iránti szeretete miatt a kelleténél kissé normatívabb beállítottságú volt a tudományosság rovására, de a demokrácia rovására is, mert nem

<sup>172</sup> Lásd Somek megfogalmazását: „Since nobody appear to believe any longer in a change of the world order by political means, scholarship is increasingly taking comfort from the academic equivalent of practical change, namely the re-description of social realities, If the world cannot be changed, you imagine it changed and pretend the work of your imagination to amount to the real. [...] The most ludicrous form of the re-description is the application of constitutional vocabulary to international law.” SOMEK 2010, 286.

bízva a demokratikus politika „szennyes és visszataszító fondorlataiban”, inkább ezen az úton látta elérhetőnek a nemes célokat.<sup>173</sup>

## Epilógus

A fejezet lezárása előtt érdemes azt a végeredményt felidézni, amelyet a nemzeti akadémiai körök feletti szinten létrehozott és az Európa-jogászi közösségek szocializációját döntő mértékben befolyásoló európai kozmopolitizmus az uniós jogász elit, köztük a luxembourgi bírák és munkatársi környezetük vonatkozásában napjainkra létrehozott. Martin Höpner, német professzor kutatócsoportjával a luxembourgi bírák (és munkatársaik) speciális szelekcióját és előzetes szocializációját vizsgálta meg, és azt találta, hogy az Európa-jogászi közösségek már kezdetektől egy olyan sajátos belső aktivista ethoszt alakítottak ki, amely az ide bekerülni kívánó jogászt az általános jogászi ethoszhoz képest átalakítja, illetve csak az maradhat itt sikert remélve, aki ezt az aktivista ethoszt és az ezzel járó Európa-jogászi felfogást átveszi. Luxembourgi bíró pedig már eleve csak az lehet, aki sok évet ezekben a közösségekben eltöltött, és ezzel már belé is szocializálták ezt az aktivista ethoszt. Míg az általános jogászi ethosz hagyományosan a fennálló megőrzését részesíti előnyben, és a változtatáshoz mindig csak külön érvekkel nehezen rávehető jogászt nevel – a jog funkciója érdekében –, addig az Európa-jogászi belülről már átnevelve (ha sikeres volt ilyenfajta szocializációja) mindig a fennálló belső állami rend lebontását és a mind szorosabb európai összefonódó állapotok felépítését látja normálisnak. Sőt, ezt mint egy jogászi élcsapatbeli tag, az *avant-gárd egy tagja* az identitásának alapjaként értékeli. Az általános jogászi neutrális gondolkodás helyett itt a normális a víziókat jelentő értékekben gondolkodás, és a fennálló jogi állapotok abba az irányba kényszerítése. A luxembourgi bírókat és munkatársi környezetüket, illetve a brüsszeli jogász elit tagjait ez a misszionárius Európa-jogászi millió szocializálta

<sup>173</sup> Álljon itt Weilernek ez a megvallása szó szerint is: „Weiler attributed this to Cappelletti’s personal idealism, which made him believe in convergence of legal system and the higher law of human rights rather than the ‘messy and oft ugly vicissitudes of democratic politics.” BYBERG 2017, 120.

az Európa-jogászi előéletében, de ha ez kevés volt, akkor itt csak az mehet előre és illeszkedhet be, aki ezt az aktivista és mindig egyre szorosabb európai összefonódást hirdető ethoszt teljes mértékben át tudja venni. Höpner szavaival: „In einer ersten Stufe geht es dabei um eine Akt der Vorprägung und der Selbstselektion. Richter am EuGH wird nur, wer – in welcher Funktion auch immer – Teilnehmer des europarechtlichen Diskurses ist. Dieser Diskurs beherbergt einige Eigenarten, die ein spezifisches Vorverständnis von den Aufgaben und Funktionen des Europarechts transportieren und von denen die Richter bereits vor ihrem Eintritt in das Luxemburger Gericht geprägt ist. Dabei, so meine These, handelt es sich um Spuren ener rechtspolitischen Agenda, der an anderer Stelle in Reinform zu begegnen ist: in jener »monistischen« Linie des progressiven Völkerrechts, die nach Einhegung nationaler Souveränität in einen verbindlichen übernationalen Rechtsrahmen strebt.”<sup>174</sup>

Pescatore, Gaudet, majd Capelletiék extrém vizionárius aktiviz-musa – amelyet ha Weiler utólag már korhol is az akadémiai neutralitáshoz visszafelé igyekezve, de amelynek örököse napjainkig – így ivódott bele az Európa-jogászi és Európa-tanulmányi közösségekbe, és ma már kiirtani is nehéz e közösségekből. Az EU-scholarship állapota így maga is egy problémát jelent az Európai Unió reformjára törekedve, és talán erre lehet a legkevésbé számítani e reformok elkezdésénél. De az Európa-jogász akadémiai közösség egészének problémás születése – mint az előbbiekben látható volt az általuk vizsgált intézmények (Bíróság és Bizottság) pártos és tendenciózusan alakító vezérszerepe mellett – arra is választ ad, hogy az eredetileg nemzetközi jogi státuszú európai jog és intézményrendszer titkolt hátsó manőverekkel végbemenő alkotmányjogiasítása és ezzel az Európai Bíróság felszabadítása a legszabadabb értelmezés felé, e Bíróság bíráinak és a brüsszeli jogász elit vezetőinek aktív behatására jött létre. Így az EU scholarship hatására kialakított mind expanzívabb doktrínák is ténylegesen magának az uniós jurisztokráciának a művei voltak a legtöbbször. Ezt a hátteret már ismerve így például Anja Wiesbrock evidenciaként előadott vallomása is – miszerint az Európa-jogi jogászprofesszorok írásai és az ECJ esetjoga, illetve ennek alkotmányjogiasítása

<sup>174</sup> HÖPNER 2014, 11.

és ily módon prezentálása egymást erősítve és legitimálva alakult<sup>175</sup> – új megvilágítást nyer. Sok szempontból ez a scholarship a luxembourgi bírák egyszerű propagandáját jelentette, és csak a luxembourgi, illetve brüsszeli jogász elit megrendeléseire jöttek létre az általuk gründolt és pénzelt folyóiratokban és konferenciákon.

---

<sup>175</sup>

„Legal scholars have played a dual role in promoting the constitutional paradigm of an ever-expanding scope of directly enforceable residence and movement rights in the EU. First, by presenting the expansion of free movement rights as an inevitable outcome of the EU constitutional order based on directly enforceable rights, scholar have played a significant role in legitimizing the jurisprudence of the Court in the face of initial resistance from the member states. Second, legal scholars have been an important source for the Court of Justice in developing its case law in its area.”  
WIESBROCK, Anja (2013): The Self-Perpetuation of EU Constitutionalism in the Area of Free Movement of Persons: Virtuous or Vicious Cycle? *Global Constitutionalism*, Vol. 2, No. 1. 125.



## VII. fejezet

### Az uniós jurisztokrácia legitimációs problémái

Az Európai Unió egy nemzetközi szerződéssel létrejött képződmény, és nem egy állam, de tartós fennállta a szerződéssel összefogott államok felett egy felettes hatalmi gépezetet jelent, amely sok szempontból meghatározza az államokon belüli hatalomgyakorlást és döntéseket. Különösen, hogy az alapszerződésébe már önálló uniós polgárságot is sikerült belefoglalni az egyes államok állampolgársága mellett az igazi állammá átalakítás híveinek, kezd egyre inkább egy félrészben már föderatív állami képet kapni. Mint láttuk a korábbi fejezetekben, ez már a kezdetektől a legfőbb küzdelmet jelentette a tagállami politikai eliteken belül. Így hamar felmerült egyrészt az EU működésére vonatkozó folyamatos vitákban, másrészt az unió természetére vonatkozó elméleti reflexiókban, hogy mi igazolja, legitimálja ezt a hatalmi gépezetet a tagállamai felett. Az erre adott válaszok pedig meghatározták, hogy az EU-nak milyen irányú szervezeti felépítésre és ehhez milyen irányú változtatásokra van szüksége, hogy legitim, igazolható legyen a léte és működése az utóbbi években már félmilliárdot meghaladó polgári tömegei előtt.

Az államokat és hatalomgyakorlásukat illető legitimáció igényének elméleti reflexiói csak az 1900-as évek elején jelentek meg egyes államelméleti szerzőknél, de kifejezett elméleti reflexiók nélkül igazolások például már a korai római köztársaságban felfedezhetők. Ekkor Agrippa híres meséje a patrícius uralommal elégedetlen plebejusok kivonulásakor az uralom szerkezetét, benne a patríciusok dominálását igyekezett igazolni, és az egyes római társadalmi csoportok ebben játszott szerepét a plebejusok előtt úgy magyarázta, hogy a test fő részeit illető funkciók analógiájával igazolta ezt. De ugyanígy minden stabilabb államhatalomnak a civilizációk menetében valamilyen igazolása létezett a hatalom elfogadtatására, például a fáraó, a császár isteni természetének állításával vagy csak az istenektől átruházott hatalmának igazolásával, mint amit a keresztény középkorban a földi uralkodó pápai felkenése az uralkodása kezdetén is mutatott; de ugyanígy a kommunista uralom kezdetén

a szovjet birodalomban a Lenin által véglegesített teória a kommunizmus felé vezető élcspatnak a történelmi szükségszerűség beteljesítését elvégző hatalmát emelte ki legitimációként, amit Magyarországon „szabadnép félórák” keretében sulykolással is igyekeztek reggelenként a munkaakezdés előtt egy ideig elfogadtatni.<sup>176</sup>

Felmerül azonban, hogy ezt a nemzetközi szerződések által létrehozott és folyamatosan szerződésmódosításokkal tovább fejlesztett uniós képződményt miért kell egyáltalán külön legitimációs erőfeszítésekkel igazolni, hisz a demokrácián alapuló államok hozták létre, így ezek demokratikus legitimációja mintegy kisugárzásként egyben ezt a képződményt is igazolja. Az Európai Gazdasági Közösség esetében az 1957-es létrehozás után valóban nem is volt gond ezzel, hisz a római szerződés tagállamok általi létrehozása után minden döntési hatalom a tagállami kormányok küldöttjeit jelentő Miniszterek Tanácsa kezében volt. A Bizottság ugyan független volt a tagállami vezetők általi megválasztása után, de e szervnek csak döntéskezdeményező szerepe volt, igaz, hogy ebben monopóliummal rendelkezett, és a Tanács csak arról dönthetett, amit a Bizottság javaslatként eléterjesztett (ahogy ma is). De elvileg saját döntése nem volt, így nem kellett külön legitimálni. A tagállami fennhatóság alóli kiszabadulást a közösség számára csak az Európai Bíróság egy bírói puccsot jelentő döntéssorozata kezdte létrehozni, amikor a luxembourgi bírák 1962-ban, majd 1964-ben a Van Gend en Loos, illetve a Costa v. ENEL döntéseikkel meghirdették a közösségi jog közvetlen hatályát a tagállamokban azok belső állami joga mellett, illetve egyben ennek primátusát is, ha ellentmondás van közöttük és a belső jog között. Mivel felelősségre vonási mechanizmus nem került a római szerződésbe, és nem volt semmilyen érvénytelenítő mechanizmus sem e bírói puccsal szemben, így ezzel egy önálló döntési hatalomként kezdett működni a közösség, majd az ezt felváltó Európai Unió.

Ennek menetében merült fel aztán nagyon hamar, hogy a jelentős önálló döntési hatalmat gyakorló közösségi, majd uniós hatalmi szerkezet – a tagállami kormányok demokratikus legitimációja alól kiszabadulva és ettől eltávolodva – a legitimációs deficit problémáját mutatja. Mivel a legitimáció Európában kialakult és a világ jelentős részére áterjedt formulája szerint az államhatalom igazolása csak az állampolgárok

<sup>176</sup> Lásd részletesebben az államok legitimációs kérdéskörének elemzését *Politikaelmélet* című munkám VI. fejezetében: POKOL 2006, 91–102.

milliói általi választás útján lehetséges, így a kérdés vitatása a „demokratikus deficit” elnevezést kapta. A vita persze jótékonyan eltakarta azt, hogy demokratikus deficitnek egyáltalán nem lett volna szabad felmerülnie a római szerződés által létrehozott hatalmi szerkezetben, hisz ezt a tagállamok kormányközi gépezete mozgatta eredetileg, és ez „otthonról” legitimálva volt. Ám a demokratikus deficit célzatos hangoztatása inkább azt szolgálta a közösségi Európáról szóló vitákban, hogy a tagállamok parlamentjeinek küldötteit jelentő Parlamenti Közgyűlés – ahogy eredetileg nevezték – a pusztá konzultatív szereplőből igazi parlamentté váljon. Öntudatosan át is nevezték magukat az itteni képviselők erre már a ’60-as években, és az új alapszerződésekben aztán a közvetlen választás útján történő megalakulást és az Európai Parlament nevet is elérték. Ez azonban nem változtatott azon, hogy az egyes országok népein és nemzeti identitásain túl egységes európai nép és egységes európai identitás nincs, és ezért a tagállami pártokból fokozatosan kialakuló európai szintű pártok csak laza képződmények, és bármikor felbomló és átalakuló állapotban vannak.

A demokratikus deficit vitái így csak letakarják a mélyebben zajló küzdelmet, hisz a tagállami politikai elitek tekintélyes része abból indul ki, hogy nincs itt semmilyen deficit, hanem csak meg kell törni az EU-t föderalizmus felé toló erőket, és meg kell ismét teremteni a római szerződés által létrehozott kormányközi konstrukció kizárólagosságát. A másik oldalról pedig a föderális erők főhatalommá akarják tenni az Európai Parlamentet, és kizárólag az itteni többségtől függővé kívánják tenni a kormányt átforgató mai Bizottságot. Az euroszkepticizmust okozó hosszú távú folyamatok azt mutatják, hogy a kormányközi erők ereje növekedni fog mind az EP-ben, mind a bizonyos fokig tőle függő Bizottságban is – akár már a 2019-es májusi EP-választások után –, de a tényleges főhatamattal jelentő Európai Bíróság ezáltal érintetlen marad, és a hatalmi patthelyzet valószínűleg nem lesz feloldható. (E főhatalom léte miatt is helyes, ha jurisztokrációnak nevezzük az EU hatalmi szerkezetét!) Nézzük ezért meg, hogy a demokratikus deficit hangoztatásán túl milyen elméleti reflexiók jöttek létre az EU legitimációját illetően.

Ezek négy fő irányzatba oszthatók be. Az egyik arra alapoz, hogy az uniós intézmények maguk jórészt csak az absztrakt uniós jogot alkotják meg, és az Európai Bíróság is csak értelmezi ezt, de a kényszerrel alátámasztott szankcióalkalmazást a tagállamok és bíróságai végzik, és így az unió szintjén nincs is szükség legitimációra (1). A másik az uniós intézmények jogi hatalmát elismerve szükségesnek látja a legitimációt, de ezt

mint a tagállamok közötti önző hatalmi küzdelmek felett álló semleges döntőbíró szerep betöltőinek adja meg az uniós intézményeknek, plusz még ugyanez az érv a semleges igazságosságra törekvésről tartalmazza, hogy az unió a Bíróságon keresztül az egyes uniós polgárokat is védi saját államukkal szemben, vagyis ez a jurisztokráciát mint a jogi igazságosság letéteményesét igazolja (2). Egy harmadik legitimációs irány a demokratikus választással való igazolást átértelmezi, és ezt mint pusztán input-legitimációt kibővíti az output-legitimációval – az unió révén létrehozott jóléti növekedésre, az európai államok közötti viszályok háborús megoldása helyett jogi vitamegoldásokra stb. utalással –, és így a demokratikus deficit helyett az output oldalt hangsúlyozza igazolásként (3). Végül a negyedik legitimációs érvelés az európai integráció kezdetén létező jövővízióval látja igazoltnak az uniós intézmények hatalmát, amely hosszú ideig elismerésre méltónak mutatta az európai polgárok előtt az ígéret földje felé vezető európai integráció hatalmát (4).

## **Jurisztokratikus konföderáció és demokrácián nyugvó tagállamok együttese mint a legitimációs probléma megoldása**

William Scheuerman egy kritikai tanulmányában Hauke Brunkhorstnak és Jürgen Habermasnak a 2003-as európai alkotmányozási kudarc után kifejtett „globális kormányzás globális állam nélkül” eszméjét vizsgálta meg az EU lehetséges legitimációját a szeme előtt tartva.<sup>177</sup> Scheuerman rekonstrukciója szerint Habermas alapvetően csak csatlakozik Brunkhorst szintén ebben az időben kifejtett EU-elemzéseéhez, aki pedig a maga részéről Kelsen 1950-es évek elejétől kifejtett jogi világgörredalom-elméletéből indult ki. Scheuerman őket illető rekonstrukciójában az EU-nak egy sajátos legitimációs megalapozása bukkan elő, amelytől ugyan ő distanciálja magát, de kifejtésében jól előtűnik ennek a legitimációs tematikának a struktúrája.

<sup>177</sup> SCHEUERMAN, William E. (2011): Postnational Democracies without Postnational States? Some Skeptical Reflections. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 75–104.

E struktúra lényege, hogy Brunkhorsték elválasztják az egyes állami funkciókat és míg a tagállamok szintjén megmarad a jogvégrehajtási, illetve jogalkalmazási funkció (amit legitimálni kell!), addig az EU szintjére csak a jogalkotás funkciója kerül, közvetlen kényszerhatalom nélkül. Ráadásul ez utóbbi alapvetően az alkotmányként funkcionáló alapszerződések konkretizálását jelenti az Európai Bíróság útján – a Bizottság, a Tanács és az együttdöntő EP csak ennek a luxembourgi bírák által dominált rendszernek az alárendelt részei – és így brüsszeli és luxembourgi részlegek együtt adják az EU lényegét jelentő uniós jogot. Az EU pedig csak a megalkotott absztrakt uniós jog és az ezt alkotó jogi gépezet, amelynek konkretizáló alkalmazására és végső fokon erőszakkal kényszerítésére a tagállamok szintjén kerül sor.

Ebben az elrendezésben az EU szintjén – mint tisztán alkotmánykoncretizáló jogalkotó hatalom – az ennek középpontját jelentő Európai Bíróság alkotmánybíráskodás jellegű bírói döntései követelnek legitimációt, míg az ezekből álló uniós jognak alávetett tagállamok végrehajtó döntései és végső fokon erőszakkal is kényszerítő tevékenysége demokratikus legitimációt követelnek. Brunkhorst és nyomában Habermas még azt is készséggel elismerik, hogy az EU szintjén a tagállamok konszenzusa által létrehozott alapszerződésekből kvázi alkotmánybíráskodással konkretizált uniós jog alkotása nem is jelent államiságot. A föderatív államra törekvést egy régi gondolati hagyományhoz való téves ragaszkodásnak mondják,<sup>178</sup> mivel a mai összefonódó globalizált világban már nem kell a világkormányzáshoz vagy ennek keretei között regionális kormányzáshoz – mint az EU-é – államiság és szuverenitás, és ezen utóbbi fogalmak már mind csak részleges érvénnyel rendelkeznek megítélésük szerint. E fogalmakat részben átértelmezve, részben elvetve háromszintű kormányzást látunk megvalósulni az utóbbi években már a nyugati világban és innen kiszugározva az egész világon.<sup>179</sup> A világkormányzás az ENSZ és szakosított világszervezetek mint a WTO vagy a munkaügyi világszervezet az ILO

<sup>178</sup> Scheuerman ironikusan jelzi, hogy a 2003-as föderalizálást megvalósító Európai Alkotmány népszavazásokon elbukása előtt Habermas maga is az uniós államiságnak a legfőbb híve volt. SCHEUERMAN 2017, 88.

<sup>179</sup> Lásd például: BRUNKHORST, Hauke (2007): Die Legitimationskrise der Weltgesellschaft. Global Rule of Law, Global Constitutionalism und Weltstaatlichkeit. In ALBERT, Mathias – STICHWEH, Rudolf Hg.: *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*. Wiesbaden, Springer Verlag. 63–107., illetve HABERMAS, Jürgen (2006): *The Divided West*. Cambridge, Polity Press.

stb. révén, amelyek átfogó emberi jogi normákat és ezek szektorálisan konkretizáló normáit hozzák létre. A regionális szervezetek, mint az EU, ezek keretei között további normákat alkotnak, amely az emberi jogi normákat konkretizáló tevékenységet jelent, de itt már a tagállamok mellett (az EU-ban legalábbis) az egyes polgárok, jogi személyek is az uniós normák címzettjei és az uniós jogok hordozói, amelyeket a nemzetállamokkal szemben is számonkérhetnek. Ám ezen a szinten ehhez még nem kell az államisággal rendelkező szervezet, hanem elégséges a korábbi történelemben már ismert „államok konföderációja”. Végül a legalsó szint a (nemzet)államoké, és ezek rendelkeznek a szuverenitás megmaradt elemeivel, de már bizonyos ideeső jogokról, például a háború indítás jogáról, valamint az emberi jogi keretek megsértéséről lemondva.

William Scheuerman kritikájában azonban jól mutatja ki, hogy ez a kép egyrészt idealizált, és egy sor feszültséget eltakar az elemzésből, másrészt annak feltevése, hogy állam nélkül (pusztán egy laza konföderációban) lehetséges alkotmány – tudniillik az uniós szerződések alkotmányként felfogása – és csak a tagállamok szintjén feltenni a kényszerítő apparátus szükségességét ellentmond annak a látható tendenciának, hogy kényszerítő apparátus nélkül a tagállamok engedetlensége az egész uniós rendszert megkérdőjelezheti.<sup>180</sup>

Végső soron tehát az EU-nak ez a fajta mentesítése az államiságtól (=monopolizált kényszeralkalmazástól) és így a legitimitációtól nem tesz mást, mint az eddigi évtizedek bizonytalan lebegését a félállamiság állapotában mint végleges megoldást sugallja. Ám, ha az eddigi prosperitás és békés világgazdasági állapotok eltűnnek (ahogy most látszanak), akkor ez kihúzhatja ez alól a talajt. Így ez a magyarázat csak elodázza a legitimitáció problémájának a megválaszolását.

## Az EU jurisztokratikus jellegének felfedése és igazolása

Jürgen Neyer követi Brunkhorsékat abban, hogy ő is rossz kérdésfeltevésnek és válasznak tartja az EU demokratikus legitimitációja körüli keresgélést, de szemben velük ő nem állítja, hogy az erőszakapparátus nélküli EU nem is igényli a legitimitációt, hanem csak a kényszeralkalmazó tagállamok. Megítélése szerint nagyon is van egy legitimitációs alapja

<sup>180</sup> SCHEUERMAN 2011, 82–96.

az EU-nak, csak ezt eddig rossz irányban keresték. Egy erre vonatkozó tanulmányának már a címe is – *Justice, Not Democracy (Igazságosság, nem demokrácia)* – összefoglalja álláspontját.<sup>181</sup> Ebben azzal érvel, hogy *az igazságosság biztosítása a tagállamok közötti viszonyokban és ezen túl még az egyes uniós állampolgárok saját államukkal szembeni biztosítása a jogukhoz való hozzájutásban az uniós bíróságok révén adja az EU sajátos legitimációs alapját.* Nem a nép általi választással kell itt érvelni, mondja Neyer, hisz nincs is európai nép csak minimum húsz nemzetállami közösség, azokat pedig a tagállami parlamentek képviselik az Európai Parlament által soha el nem érhető módon. Ám a gyengébb tagállamok és az erősebb tagállamok viszonyában a hatalmi fölény eltüntetése, és vitájukban az Európai Bíróság általi döntés az uniós alapszerződések és a másodlagos uniós jog alapján a hatalmi vitákat a jogi érvekkel igazolássá változtatja át, és ezzel az erőfölény alapján létrejött döntéseket a jogi igazságosság döntéseivel helyettesíti. Ugyanígy az uniós jog egyes állampolgárokat feljogosító jellege még saját államukkal szemben is azért, hogy maguk is indíthatnak igényérvényesítő eljárást saját államukkal vagy más tagállami kormánnyal szemben bizonyos esetekben az Európai Bíróság előtt (vagy a saját államuk bíróságán javasolva az előzetes véleménykérést saját államuk jogával szemben) azt jelenti, hogy a tagállami polgárok az EU révén igazolást követelhetnek a szabadságukat korlátozó intézkedésekkel szemben. Ha pedig ez az igazolás nem elégséges, akkor az EU bírósága ezt megsemmisítve az uniós polgárok igazoláshoz való jogát érvényesíti.

Ez tehát az EU legitimációs alapja, amelyet elvi szintű formulával az „igazoláshoz való jognak” (*right to justice*) nevez Jürgen Neyer: „It is justice, not democracy, which is the appropriate concept for questioning and explaining the legitimacy of the EU. [...] In contrast to democracy, the notion of justice is not tied to the nation-state, but can be applied in all contexts and to all political situations, be the global economic structures, domestic election procedures or the EU. [...] It relaxes the national-state focus inherent in the language of democracy and opens the way for reflecting about new means to facilitate legitimate governance. It is a critique of methodological nationalism and asks for new solutions to

<sup>181</sup> Lásd: NEYER, Jürgen (2011): *Justice, Not Democracy. Legitimacy in the European Union.* In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective.* Oslo, Arena. 14–35.

new problems.”<sup>182</sup> A *right to justice* mint legitimáló elv azt jelenti tartalmilag, hogy minden egyént vagy magánszervezetet korlátozó intézkedést az EU-ban (tagállami és uniós szinten egyaránt) igazolni kell, és ezt az igazolást az EU bírósága előtt meg lehet kérdőjelezni. Ha pedig ezt a Bíróság elégtelennek találja, akkor az uniós jog alapján ebbe ütközönek mondja ki, és végső soron szankció kiszabásával (kötelességszegési eljárás végső szakaszában) kikényszeríti.<sup>183</sup>

Neyer ezzel a hangsúlyeltolással az EU hatalmi szerkezetének a középpontjába az Európai Bíróságot teszi, és ez meg is felel az eddigiekben általunk is feltárt hatalmi szerkezetnek. E szerint a tényleges uniós jog az alapszerződések szabad és alapvető pontokon akár az alapító államok akaratával szemben álló módon való értelmezésével az Európai Bíróság esetjogából származik, amely tartalmilag e Bíróság alkotmánybíráskodását jelenti; az esetjoga további hatásaként pedig a Bizottság a rendeletek és irányelvek alkotásánál meglévő javaslattételi monopóliumával legnagyobbbrészt a Bíróság esetjogát kodifikálja és terjeszti a Tanács elé elfogadásra. A Bíróság alapszerződéseket értelmező döntéseinek megváltoztatásáért a tagállamok csak egyhangúlag tudnának fellépni, amely gyakorlatilag az érdekellentétek miatt kizárt. De nemcsak e praktikus ok miatt, hanem formailag is biztosítva vannak a luxembourgi bírák e főhatalmukat jelentő döntési szerkezet megkérdőjelezésével szemben, mert az alapszerződések formailag is bebetonozzák a fennálló helyzetet. Az EUMSZ 281. cikke szerint az Európai Unió Bíróságának az alapokmányát illető megváltoztatásáról ugyan a Tanács és az EP együttdöntési eljárásban jogosult dönteni, ám ezt vagy a szokásos Bizottság felőli

<sup>182</sup> NEYER 2011, 14.; A demokratikus deficit hangoztatása mint a „metodológiai nacionalizmus” egyik megnyilvánulása a magyar füleknek ártatlanul hangzik, de jelezni kell, hogy a németeknél (főként a német szellemi életben!) a *nacionalizmus* már évtizedek óta a *náci* szinonimája. Így bár természetesen minden tematizálás egyben értékhangsúlyokkal telített is, de ez most Jürgen Neyer német szellemi közegeiben az átlagosnál is erősebb, és lényegében a morális elítélés igényét is kifejezi implicite a szemben álló vitakör irányában.

<sup>183</sup> Neyer megfogalmazásában: „The idea of justice as a right to justification has the important strength that it is both empirically and normatively sound. It is established on the assumption that we have a human right to demand and receive justification from all those individuals or organizations, that restrict our freedom. This does not necessarily imply that no limitations of our freedom are legitimate, but only holds that the legitimacy of any such intervention depends on the reasons that are given to explain it.” NEYER 2011, 18.



javaslattétel alapján teheti meg – ám ekkor be kell szerezni ehhez a Bíróság hozzájárulását –, vagy magának a Bíróságnak a javaslata alapján dönthet erről, és ekkor a Bizottság hozzájárulása szükséges a döntés előtt.<sup>184</sup> Vagyis a Bíróság megkerülhetetlen a döntési mechanizmusához hozzányúlás terén, és ez emeli formailag is az EU főhatalmi szerepkörébe, míg tartalmilag az, hogy senki által nem kontrolláltan szabadon értelmezheti az EU alapszerződéseit már több mint hatvan éve (de különösen 1962–64 óta, a Van Gend en Loos és a Costa v ENEL döntései óta). Épp ezért az EU a legmélyebb alapját tekintve nem a demokrácia elvén nyugszik, hanem döntő mértékben jurisztokráciát jelent, vagyis az Európa társadalmainak működését és az ezt illető részletek megváltoztatását jogi vagy ennek álcázott érvekkel folytatott hatalmi küzdelmekben döntenek el, végső fokon mindig a Bírósághoz fordulva és általa megfellebbezhetetlen módon megadva a végső szót.

Így a Bíróság főhatalmi szerepét illetően egyet kell érteni Neyerral, csak azt kell kritikusan megnézni, hogy ez a jurisztokratikus hatalmi szerkezet tényleg a jogi igazságosság megtestesülése, vagy ez csak a hatalmi küzdelmek jogi álca mögé bújtatása, amelyben éppúgy a domináns hatalmi csoportok harca folyik le, csak éppen a sokmillió európai tömegeket kikapcsolva, illetve az EP-választásokat másodlagos szerepre visszazorítva. Ezzel pedig az a domináns társadalmi csoport kerül előtérbe, amely ugyan a tömeges támogatás szintjén a választások útján nem kerülhetne az élvonalba, ám a szellemi és médiaszektorok erőforrásaival és ezek jogi szféra mögé építésével, illetve érdekeinek szublimált narratívák mögé rejtésével a jogvédő egyesületek tömeges működtetésével uralni tudja a jurisztokrácia mechanizmusait. Nem akarom megismételni az előző fejezetek elemzéseit az EJEB és az uniós intézmények mögé épített NGO-bázisok néhány dúsgazdag alapítvány általi mozgatásáról, így csak utalok ezekre.

<sup>184</sup> EUMSZ 281. cikk „Az Európai Unió Bírósága alapokmányának rendelkezéseit – az I. cím és a 64. cikk kivételével – rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács módosíthatja. Az Európai Parlament és a Tanács vagy a Bíróság kérelmére és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bizottság javaslata alapján és a Bírósággal folytatott konzultációt követően határoz.” A szöveg ugyan konzultációt ír, amely nyitva hagyja, hogy a Bíróság bevonása egyetértési jogot jelent, vagy csak egyszerű véleménykikérést, de ha netán egyszer egy belső hatalmi eltolódás révén – például a 2019-es vagy a 2024-es EP-választás nyomán – a Bizottság és az EP-többség szembekerülne a Bírósággal ennek értelmezését illetően, akkor a Bíróság kötelező értelmezése döntene az ügyben.

A Neyer által komolyan vett narratíva, miszerint az uniós állampolgárok a Bíróság és az EJEB révén csak jogot és szabadságot nyertek saját államaikkal szembeni fellépésre, már megjelent érvként a bírói puccsot jelentő, fenn idézett 1962–84-es döntésekben olyan fogalmazásban, hogy ezzel az eddigiekben csak a tagállamokat megillető jogokat ettől kezdve ezek az állampolgároknak közvetlenül is megadták, és ebben a narratívában ezt mint radikális jogkibővítést mutatták fel. Ám ez eltakarja azt a sokkal fontosabb lényegét, hogy ezzel az állampolgárok által a parlamenti választásaikon létrehozott és ciklusonként leváltható államvezetők rendszere helyett egy általuk nem választott bírói elit kezdi meghozni a főhatalmi döntéseket felettük, továbbá hogy ezzel az évszázadok óta fennálló nemzeti közösségeik és nemzetállamaik az elkorhadás felé indultak meg.

Ez az egyoldalú, hamis magyarázat számomra azt a sokszor hallott érvelést idézi fel, amely az államokon belül az utóbbi évtizedekben megfigyelhető tendenciát az alkotmányos alapjogok alkotmánybíróságok általi bővítéséről úgy védi meg, hogy az alkotmánybírák ezzel a népnek „új és új alapjogokat adnak”, és csak gonosz lehet, aki ez ellen ágál! Ám ténylegesen ezzel is az történik, hogy amit egy-egy aktivista alkotmánybíróság az egyszerű törvényi jogi szintről felemel valamelyik alkotmányos elvre hivatkozva az alkotmánybíráskodás szintjére, azt egyszerre el is vonja ezzel a törvényileg változtatható jogok köréből, és ettől kezdve a törvényhozás már nem diszponálhat felette. Vagyis ezzel kiüresíti az állampolgárok demokráciájának a hatókörét, és úgy „ad” alkotmányos jogot, hogy egyben el is veszi a demokratikus rendelkezést felette. Persze ez a lényeges mozzanat hiányzik a narratívából, és Neyer is ezzel a narratívával él, amikor a demokrácia helyett a jurisztokráciát legitimálja.

## **Demokratikus, de relativizált legitimáció: az input- versus output-legitimáció**

A demokrácia legitimáló elvének a fenti félreszorítása mellett megjelentek olyan érvelési vonulatok is, amelyek meg kívántak maradni a demokrácia általi igazolás mellett, csak éppen az eddigiektől eltérő aspektusokat igyekeztek kiemelni ennél.

A tagállami demokratikus legitimáció elrendezettsége mellett – ahol az állampolgárok millióinak döntésétől függ az államhatalom hordozójának a sorsa – az Európai Unióban a legfőbb hatalmat jelentő Európai

Bíróság és a Bizottság csak közvetetten (mint az utóbbi) vagy még úgy sem (mint az előbbi) függ a választott szervektől. A Tanács az üléseire kiutazó miniszterekkel ugyan a tagállami kormánytöbbség tagjaként rendelkezik felhatalmazással, de ennek a döntési hatalma korlátozott, mert dönteni csak a Bizottság monopoljavaslati joga alapján tud. Így az EU legitimációs problémáját elsősorban mint demokratikus deficitet vetették fel.<sup>185</sup> Ezen kezdett változtatni az először Fritz Scharpf által a rendszerelméleti fogalmi apparátusból átvett distinkció a '90-es évektől, aki az addigi legitimáció fogalmat mint input-legitimációt fogalmazta át, és mellette az output-legitimációt is lehetségesnek látta.<sup>186</sup> Ezzel a kitágítással lehetővé vált, hogy noha az uniós hatalmi döntésekhez csak töredékesen lehet társítani a demokratikus legitimáció elismerésre méltóságot követelő érveit, de a jólétet és gazdasági növekedést hozó teljesítményeinek érveivel igazolást lehet találni a sokmilliós tömegek előtt. Ez ugyan még a '70-es években úgy merült fel a mai nyugati demokráciák legitimációs kérdéseit tárgyaló elemzésekben, mint az igazi legitimáció pótléka, amely csak a fogyasztói társadalom tömegmédiáin általi agymosás és a közügyekről elterelés révén létrejött *diffúz tömeglojalítás* kategóriája, és amely éppenhogy a legitimáció helyett csak egy alacsonyabb rendű elégedettséget és elfogadást teremt, nem pedig a legitimáció

---

185 A kivételek közé tartozik Andrew Moravcsik, aki a sok-sok ezt állító írás után ezeket cáfolandó kifejezetten a demokratikus felhatalmazottság mintaképeként írja le az EU felépítését. Lásd: MORAVCSIK, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, Vol. 40, No. 4. 603–624.

186 Lásd többszöri kifejtés után már letisztultan: SCHARPF, Fritz (2003): *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Bécs, Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung.

által megkívánt elismerésre méltóságot. Ám ebben az átfogalmazásban ez a negatívum itt már eltűnt, és mint az input-legitimáció egyenrangú párja áll output-legitimációként.<sup>187</sup>

Ezen az úton azonban nemcsak kiterjesztették a fennálló államhatalom legitimálásának, elismerésre méltóságának felmutatását a hatalom által létrehozott teljesítményekre (jóléti, fogyasztási stb.), hanem az addig magára az államhatalom módjára vonatkozó legitimitási kérdést is leszűkítették az éppen regnáló kormányhatalom legitimitásának (megfelelő megválasztásának) a kérdésévé. Ez a leszűkítés csak akkor válik láthatóvá, ha a középpontba emeljük, hogy eredetileg a vita arról szólt, hogy az államhatalom valamiképpen isteni eredete és az uralkodó dinasztiából a mindenkori új király pápai felkenése vagy más keresztény rítus révén felszentelése elegendő-e az igazolásához. Ahogy ezzel szemben Rousseau-ék után az 1700-as évek végétől és főként az 1800-as évektől már csak a néptől származtatott államhatalom lehetett legitim, és a választás már csak ennek technikai eszköze volt, ám amit a királyi hatalom kizárólagos legitimitása mellett kitartó rojalisták, vagy nálunk Magyarországon szó szerint a Schlachta Margiték legitimista pártja még 1945 után sem fogadtak el. (Mindkettővel szemben pedig a szovjet időkben a kommunista lenini élcsapat legitimációja a társadalom legitim vezetésére a társadalom tudományos törvényszerűségeit átlátó és felhasználó államvezetés hatalmát hirdette, amelynek nem volt szüksége a nép általi választásra.)

187

A legitimáció helyetti diffúz tömeglojalítás kritikáját Claus Offe kezdte el a '70-es évek elején, és számomra a '80-as évek elején a korábbi keményebb sztálinizmus utáni kádári Magyarország („gulyáskommunizmus”) esetében, ahol a mindennapokban már lemondtak a kommunizmus jövő általi legitimációjának sulykolásáról, ez adta az alapot a *fogyasztás általi legitimáció* felvetésére. Ugyanis, ha az itthoni fogyasztási szint messze nem is érte el a nyugati szintet, de a már a '60-as évek óta tartó, folyamatos kis lépésekkel növelése – és főként a többi környező szocialista ország sanyarú helyzetére mutatva – ez általánosan elismert volt. (Mivel a magyar nyelven az e témában először írt Valóság-cikkemben kihúzták ezt a részt, így csak az ELTE zártabb egyetemi folyóiratában német nyelvű egyetemi cikként tudtam megjelentetni. Lásd magyarul: POKOL Béla (1983): Stabilitás és legitimáció. *Valóság*, 1. sz. 13–22.; illetve németül: POKOL Béla (1984): Stabilität und Legitimation. Die Umdeutungen der Legitimation in der westlichen Soziologie. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Section iuridica*, No. 26. 173–179. De az elemzésemben nyilvánvaló volt, hogy ez éppen hogy nem legitimáció, hanem egy ennek hiánya miatti pótlék.

Az ezredfordulótól aztán általánosan bevetté vált az uniós hatalmi szerkezetnek ezzel a legitimációs kettős fogalommal – input/output – magyarázata, sőt az is, hogy ha az input oldalon a demokratikus legitimációval gondok vannak, akkor az output oldal teljesítményi legitimációjával ezt megfelelően korrigálni lehet. Ezt finomította Vivien Schmidt tanulmánya 2013-ban, aki a kettő mellett – az output oldalt kettébontva – a throughput-legitimációt is felvetette. Ez a kormányzás folyamatának minőségét jellemző mutatók – hatékonyság, számonkérhetőség, nyitottság, átláthatóság, a kormányzottak bevonása stb. – dimenzióit fogja össze a legitimáció egy oldalaként.<sup>188</sup> Ez azonban megítélésem szerint szintén csak egy alárendelt kérdésként ad választ egy konkrét EU-kormányzat (Bizottság) egy szakaszának sikerességére és vele való elégedettségre a százmilliók tömegek között, de magának a kormányzásnak a módjára és ezzel való azonosulásra nem ad feleletet. Ez a felületi jelleg aztán épp akkor jön a felszínre, amikor egy nagy gazdasági világválság vagy más világkatasztrófa hirtelen kihúzza a talajt az addig megfelelő szintű gazdaságmenedzselés és jólétbiztosítás alól. Ekkor merül fel, hogy túl a mindennapi problémamegoldásokon, mennyiben tekintik a tömegek elismerésre méltónak a felettük regnáló hatalmat, a vele való identitásukat mennyiben érzik erősnek, hogy még a bajban is ki tudjanak mellette állni. Vagy ezzel szemben eddigi eltűrésük csak a mindennapi kényelemnek szólt, elfojtva azt, hogy az elismerésre méltó államhatalomról miként gondolkodnak.

A 2008-ban elinduló gazdasági világválság, amelynek végét még egyáltalán nem láthajtuk – és állandóan még súlyosabb szakaszokat vetítenek előre a gazdasági elemzések e téren –, ugyanígy az európai demográfiai összeroppanás már látható körvonalai, együtt a milliós iszlám tömegek beözönlésével szembeni tehetetlenséggel az EU részéről már az utóbbi néhány évben is szétoszlatta az EU-kormányzat iránti diffúz tömeglojalitás addigi szintjét. Különösen mivel a tömegelégedetlenség növekedésével a tagállamok kormányzatai már elkezdtek fellépni e problémákkal szemben, és épp az EU brüsszeli elitje és luxembourgi bírái azok, akik az eddigi

<sup>188</sup> „Throughput legitimacy builds upon yet another term from system theory, and is judged in terms of the efficacy, accountability and transparency of the EU’s governance processes along with their inclusiveness and openness to consultations with the people.” SCHMIDT, Vivien A. (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and „Throughput”. *Political Studies*, Vol. 61, No 1. 2–22.

politikai gyakorlatuk és esetjoguk alapján ezt gátolják, veti fel elementáris erővel azt a kérdést, hogy „Hogy jönnek ezek ehhez?!”. Ki hatalmazta fel őket arra, hogy a mi általunk megválasztott parlamenti többségi kormányokat lebénítsák?! Egyrészt eltűnnek az eddigi kényelmet biztosító output-teljesítmények az unió részéről, másrészt harmadrendűvé válik annak felmutatása, hogy a brüsszeli elit máskülönben ezernyi civilszervezettel megvitatja a terveket, és transzparensnek mondható a Bizottság és egyes főigazgatóságainak a pénzköltése is. Ahogy a kádárizmus végén sem volt elegendő már, hogy a *fogyasztási legitimációval* addig elviselhetővé tudták tenni az igazi választások nélküli egypártrendszer hatalmát.

## Az EU jövő általi legitimációja és ennek elporladása

A demokratikus legitimáció átértelmezése és mint leértékelt input-legitimáció mellett az EU teljesítményeivel outputként legitimálni az uniós rendszert nem elégítette ki Joseph Weilert sem. Bár ő mint a '80-as évek eleje óta a föderális Európa felé törekvő brüsszeli és luxembourgi jogász elit sztárprofesszora és a Bíróság/Bizottság tandem háttérbázisaként szolgáló kozmopolita akadémiai közösség egyik legfőbb szereplője sok mindenben benne volt a háttérszerveződésekkel is segített nemzetállam-leépítésekben és az alapszerződések felhatalmazása nélküli, föderatív állam felé előretörésekben, de az e téren elszenvedett kudarcok után szinte önmarcangoló őszinteséggel mutatott rá az egész, addig általa segített projekt belső ellentmondásaira és talajtalanságára. A 2003-as európai alkotmányozás kudarca után – amelyben a kudarc előtt Weiler a firenzei EUI jogászcsapatával főszerepet játszott –, majd a 2008-as pénzügyi világválság egész Európában euroszkepticizmust gerjesztő hatásai után, több tanulmányban végiggondolta a kudarc okát. Fiatal kutatóként végigasszisztálva az EUI-n a '70-es évek második felétől az egyre növekvő fokú európai integráció létrehozása/alátámasztása/kutatása folyamatát, látta, hogy az ezredforduló utáni évekre az uniós törekvések egész miliője megváltozott. Azt a korábbi hangulatot, amely az '50-es évek közepén a francia és az olasz Európa-jogászai alakuló ülések tagjait jellemezte – zömmel volt szocialista és kommunista partizánok a németek elleni szembenállásban a világháborús megszállásban – az egységesülő Európáról mint az ígért földje felé menetelő progresszió élcsapatának önképével, már nyomokban sem látta élőnek. Ez a változás vetette fel benne, hogy nem egyszerűen a „demokratikus

deficittel” van itt baj, és az ennek gyógyítására kitalált „output-legitimáció” az EU jólétet biztosító teljesítményeit hangoztatva csak olyan, mint a pusztuló Rómában volt a „cirkuszt és kenyeret” biztosító tömeglekenyerezés.

Tömeges mértékben eddig nem kérdőjelezték meg a mind szorosabb európai integrációt, néhány kisebb csoporttól és országtól eltekintve. Mi volt, ami ezt a változást okozta, és mi változott meg napjainkra, hogy ez már nem hatásos? – tette fel magának a kérdést. Válasza abból indult ki, hogy a világbáború utáni európai integráció a gyilkos háborút a népek között és a sok évig tartó ellenségeskedés és gyűlölködés legmagasabb fokát ígérte lezárni, együtt azzal, hogy a nélkülözések és éhezések helyére a jólét perspektíváját hirdette. Az európai elitek számára ez az ígélet földje volt, és minden, ami rossz volt mindennapjaikban annak a meghaladását és szinte földi paradicsomi állapotok elérését jelentette. Weiler szétnevezve a szovjetek ideológiájában a bolsevik élcsapat hatalmát a kommunizmus felé vezetéssel látta legitimálva, de ugyanígy a fasiszta olasz és német államban is egy csodálatos jövőbeli állapot víziójában látta az elragadtatott tömegek előtti legitimációt,<sup>189</sup> sőt az 1800-as évekbeli nagy európai államokban egyes monarchák is ezzel a jövővízióik általi igazolással érték el széles tömegekben az elismerésre méltóság elnyerését. Ezzel a gondolati háttérrel számára a demokratikus legitimáció csak az 1900-as évek közepétől vált kizárólagosan elfogadottá az államokat illetően, de az államnélküliséggel létrehozott Európai Gazdasági Közösség, amelynek céljai a legnagyobb támogatottsággal rendelkeztek az akkori nyugat-európai tagállamok népei és elitjei között spontán módon ismét egy jövő általi legitimációval biztosították, hogy széles tömegek elismerésre méltónak tartásuk az egyre szorosabb integráció felé menetelést. Ám ahogy a célokat jórészt elérték, a gyűlölködés a franciák és németek stb. között megszűnt, a jólét a korábbiakhoz képest elképzeltetetlen magasságokba emelkedett – illetve szociális juttatásokkal a szűkölködőket is ellátták –, ez az állapot az új generációk számára már evidens volt, és a jövő általi legitimáció elvesztette minden vonzerejét. Ráadásul az ideális ígélet földje és a mindennapok realitásának szükségképpen éles kontrasztja csak a kiábrándultság és a megcsalás érzéseit hagyják maguk után. A 2008-as

<sup>189</sup> Persze hangsúlyozza, hogy a kommunizmus és a fasiszmus szörnyű következményekre vezető vízióival szemben az európai integráció víziója összehasonlíthatatlannal nemesebb volt, és ő ezzel nem akarja felmenteni a két szörnyű rendszert. WEILER 2012, 256.

világválság és a már évekkal azelőtt is tartó, tömegeket sújtó jólétstag-nálás teljessé tette az EU-hoz való korábbi pozitív viszony megváltozását. Az euroszkeptizmus gyors növekedése csak ennek felszíni jele, de ez ténylegesen az egész integrációs projekt mélyebb legitimációs válsága miatt létezik.

Milyen kiutat lát a diagnózis mellett Weiler? Itt meg kell állni, mert két írása is kifejti 2011-ből és 2012-ből ezt a legitimációs teóriáját, és egy nagy elcsúszás látható az utóbbiban az előzőhöz képest. Az elsőt a Hertie School of Governance meghívott vendégprofesszoraként mondta el egy előadásban, amely az interneten elérhető, a második egy évvel később jelent meg, amely egy fontos betoldáson túl az előbbi írást jelenti. Az említett első előadás egy pesszimista megállapítással zárul, miszerint a jövő általi legitimációk már csak ilyenek, és az ígéret földje szükségképpen csak töredékesen érhető el, amely után jön a visszacsapásszerű kiábrándulás. Ha lehetne, akkor a demokratikus legitimáció segítség lehetne, de az EU történeti múltjából hiányzott ez. Weiler szavaival az EU DNS-e nem tartalmazta eredetileg sem a demokráciát: „Democracy was not part of the original DNA of European integration.”<sup>190</sup>

A 2012-es publikált írásában azonban egy komoly változás található, amely egy egészen más perspektívába helyezi Weiler legitimációs tematikáját. Az itt található betoldásban az Európai Bíróság szerepét veti fel abban, hogy az eredetileg nemzetközi jogi jellegű közösségi jogot és a közösségi (majd uniós) intézményeket alkotmányjogiasította. Jelzi, hogy ezt nem akarja kritizálni, és szerinte is ez jó irányba vitte el az integrációt, ám ennek az lett a következménye, hogy ez felértékelte az erre alkalmatlan uniós intézményeket: a Bizottságot, a Tanácsot, a COREPER-t és az EP-et. Ezek ugyanis csak karikatúrái az igazi demokráciának, ám az 1962–64-es luxembourgi döntésekkel a közösségi jog közvetlen hatályáról és primátusáról a tagállami jogok felett alkotmányjogiasította ezeket a szerveket, amit ezek azóta sem tudnak ellátni: „But can that level of democratic representation and accountability, *seen through the lens of normative political theory*, truly justify the immense power of direct governance which the combined doctrines of direct effect and supremacy placed in the hands of the then Community institutions? Surely posing the question is to give the answer. In some deep unintended sense, the Court

<sup>190</sup> WEILER, Joseph H. H. (2011): *On the Political and Legal DNA of the Union and the Current European Crisis*. Lector at the Hertie School of Governance. 18.



was giving its normative imprimatur to a caricature of democracy, not the thing itself.”<sup>191</sup>

Homályosan kifejezve magát ugyan – félig kritizálva, félig védve a luxembourgi bírakat –, de Weiler a létrejött legitimációs deficitet és az EU egész mai sorsát, illetve a vele szembeni növekvő euroszkepticizmust az Európai Bíróság által 1962-ben végiggondolatlanul elkezdett alkotmányjogiasításban és titkoltan követett föderalizálási döntési sorozatában látja. Ennek nem tud megfelelni az EU, sőt a világválság és a többi válság (például migránsok milliói) még az eddigi teljesítményeit is megkérdőjelezzik, nem is beszélve a jólét és a biztonság elért állapotának jövőbeli növeléséről. A jövő általi legitimáció kifulladására már évtizedek óta esélyt sem ad a régi hit helyreállítására, így felmerül a kérdés, hogy miben látja a kiutat Weiler az EU alkotmányjogiasítási és föderalizálási projektjét illető kudarc őszinte beismerése után, tudniillik, hogy elkezdeni is kár volt. Akár igazi bűnbánásnak is beillene megoldási javaslata, ha tudjuk, hogy évtizedekig a nemzetállamok sorvasztásán tevékenykedő brüsszeli és luxembourgi jogász elitet segítő EUI vezető professzora majd vezetője volt, illetve több ezt segítő Európa-jogász folyóirat főszerkesztője. Ehhez képest most már a nemzetállamokhoz való visszatérésben és általuk való újrakezdetben látja a megoldás útját: „It will be national parliaments, national judiciaries, national media and, yes, national governments, who will have to lend their »legitimacy« to a solution which inevitably involve yet a higher degree of integration. It will be an entirely European phenomenon at what will have to be a decisive moment in the evolution of the European construct, the importance, even primacy of the national communities as the deepest source of »legitimacy« in the integration project will be affirmed yet again.”<sup>192</sup>

Weiler beismerését, hogy az Európai Bíróság 1962-es „forradalma” és nyomában az egész uniós intézményrendszer túlfeszítése a föderalizálás irányába hozta létre az egész mai legitimációs válságot, azzal lehet pontosítani, hogy a mai zsákutcás feles állapot, amelybe ez vezetett (tudniillik félig föderáció, félig ezt blokkoló, részben már megfojtott nemzetállami tagállamok), csak valamelyik irányba való kitéréssel szüntethető meg. A széttagolt nemzeti identitások és a hiányzó egységes európai nép

<sup>191</sup> WEILER, Joseph H. H. (2012): Europe in Crisis – On ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and the ‘Rule of Law’. *Singapore Journal of Legal Studies*, 265.

<sup>192</sup> WEILER 2012, 268.

és identitás csak a tagállami szuverenitás helyreállításának irányát teszi reálissá, és Weiler írásának utolsó mondatai is ezt sugallják. Még ha ő – hisz egész múltja erre kötelezi – ezt inkább úgy érti, hogy menjünk vissza újra a nemzetállamokhoz, legyenek ismét ők a főszereplők, és most már őszinte elszánással hozzák létre ők maguk – és ne a Bíróság! – a föderatív Európát. Ezzel szemben, ha tényleg őszintén tanultunk az EU eddigi kudarcos föderalizálásából, akkor a 1962-es állapothoz való visszatérés és az Európai Gazdasági Közösség szintjére visszametszett európai integráció mellett kell letenni a garast. Csak ez biztosíthatja, hogy az EU ismét teljes mértékben a kormányközi mechanizmusok által működjön, és ezzel a tagállamoktól „otthonról” kapott demokratikus legitimáció eltünteti az itteni legitimációs válságot is.

## Irodalomjegyzék

- ACKERMANN, Roderick – PERREAU, Elsa – CARLBERG, Malin (2016): *Democratic Accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies.
- ARATO, Julian (2012): Constitutional Transformation in the ECtHR: Strasbourg's Expansive Recourse to External Rules of International Law. *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 37, No. 2. 351–352.
- ARATO, Julian (2013): Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organizations. *Yale Journal of International Law*, Vol. 38, No. 2.
- AUCOIN, Louis (2004): The Role of International Experts in Constitution-Making. Myth and Reality. *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 5, No. 1. 89–95.
- BERGER, Vincent (é. n.): *Jurisconsult of the Court (2006–2013)*. Elérhető: [www.berger-avocat.eu/echr/jurisconsult.html](http://www.berger-avocat.eu/echr/jurisconsult.html) (A letöltés dátuma: 2018. 11. 13.)
- BIGNAMI, Francesca (2013): Rethinking the Legal Foundation of the European Constitutional Order: The Lessons of the New Historical Research. *American University International Law Review*, Vol. 28, No. 5. 1311–1335.
- BLAUBERGER, Michael (2013): Minimalistische Reaktion oder vorausseilende Reform? Der nationale Umgang mit der Rechtsprechung des EuGH. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 42, No. 2. 181–196.
- BLAUBERGER, Michael – SCHMIDT, Susanne K. (2017): The European Court of Justice and its political impact. *West European Politics*, Vol. 40, No. 4. 907–918.
- BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac.
- BUTLER, Graham (2015): Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and European Union Accession to the European Convention on Human Rights. *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 81, No. 31. 104–111.

- BRUNKHORST, Hauke (2007): Die Legitimationskrise der Weltgesellschaft. Global Rule of Law, Global Constitutionalism und Weltstaatlichkeit. In ALBERT, Mathias – STICHWEH, Rudolf Hg.: *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*. Wiesbaden, Springer Verlag. 63–107.
- BUYSE, Antoine (2009): The Pilot Judgement Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges. *Nomiko Vima – Greek Law Journal*, Vol. 57. 1890–1902.
- BYBERG, Rebekka Birkebo (2017): *Academic Allies. The Key Transnational Institutions of the Academic Discipline of European Law and Their Role in the Development of the Constitutional Practice 1961–1993*. Doktori értekezés, Koppenhágai Egyetem, Bölcsészettudományi Kar.
- CHALMERS, Damian – CHAVES, Mariana (2011): The Reference Points of EU Judicial Politics. *LEQS Paper*, No. 43.
- CICHOWSKI, Rachel A. (2007): *The European Court and Civil Society: Litigation, Mobilization and Governance*. Washington D. C., Cambridge University Press.
- CLINQUENNOIS, Gaëtan – CHAMPETIER, Brice (2016): The Economic, Judicial and Political Influence Exerted by Private Foundations on Cases Taken by NGOs to the European Court of Human Rights: Inklings of a New Cold War? *European Journal*, Vol. 22, No. 1. 92–126.
- COEN, David (2007): EU Lobbying: Empirical and Theoretical Studies. *Journal of European Public Policy*, Vol 14, No. 3. 333–345.
- COHEN, Mathilde (2014): Ex Ante Versus Ex Post Deliberations: Two Models of Judicial Deliberations in Courts of Last Resort. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 62. 951–1007.
- COHEN, Mathilde (2016): On the Linguistic Design of Multinational Courts: The French Capture. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 14, No. 1. 498–517.
- COHEN, Mathilde (2017): Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill eds.: *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Washington D. C., Cambridge University Press. 58–80.
- COOPER, Harry – ARIÈS, Quentin (2017): Commission Sides with Greens on NGO Funding – How to Lobby (and How Not to). *Politico*, 2017. 04. 21.
- CULLEN, Pauline (2017): The Platform of European Social NGOs: Ideology, Division and Coalition. *Journal of Political Ideologies*, Vol. 15, No. 3. 317–331.

- DAVIES, Bill (2012): Pushing Back: What Happens When Member States Resist the European Court of Justice? A Multi-Modal Approach to the History of European Law. *Contemporary European History*, No. 21. 417–435.
- DAVIES, Bill – NICOLA, Fernanda G. (2016): Symposium: Foreign Law in Constitutional Courts. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 64. 797–800.
- DAVIES, Bill (2017): Internationale Handelsgesellschaft and the Miscalculation at the Inception of the ECJ's Human Rights Jurisprudence. In DAVIES, Bill – NICOLA, Fernanda eds.: *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Washington D. C., Cambridge University Press. 157–178.
- DERKERKE, Julian (2014): Bahnliberalisierung in der Europäischen Union. Die Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur bei der Transformation staatsnaher Sektoren. *Papers on International Political Economy*, No. 20.
- DELLIS, Konstantinos – SONDERMANN, David (2017): Lobbying in Europe: New Firm-level Evidence. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 2071.
- DUMBROVSKY, Tomas (2013): *The European Court of Justice after the Eastern Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges*. Boston, EUSA Twelfth Biennial Conference.
- DYZENHAUS, David (2012): Constitutionalism in an Old Key: Legality and Constituent Power. *Global Constitutionalism*, Vol. 1, No. 2. 229–260.
- ERIKSEN, Erik Oddvar (2011): Democratic Legitimacy Beyond Borders. Government without a State. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 245–279.
- FELDMAN, Noah (2005): Imposed Constitutionalism. *Connecticut Law Review*, Vol. 37. 851–865.
- FLAMINI, Roland (2012): Judicial Reach: The Ever-Expanding European Court of Justice. *World Affairs Journal*, Vol. 175, No. 4.
- FOLLESDAL, Andreas (2015): *Legitimacy Theories of the European Union*. Oslo, Oslói Egyetem, ARENA – Centre for European Studies.
- FORST, Rainer (2011): Justice and Democracy. Comment on Jürgen Neyer. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 37–42.
- FOSSUM, John Erik (2011): The Constitutional Dimension. Comment on Glyn Morgan. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 235–243.

- GAMMELIN, Cerstin – LÖW, Raimund (2014): *Europas Strippenzieher: Wer in Brüssel wirklich regiert*. Berlin, ECON.
- GIRND, Cornelia (2008): Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. *Mitbestimmung*, Vol. 54, No. 7–8. 18–23.
- GOLL, Ulrich – KENNTNER, Markus (2002): Brauchen wir ein europäischer Komptenzgericht? Vorschläge zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, No. 3. 101–106.
- GOTEV, Georg (2018a): Macron's Party Neck-And-Neck with Far Right in 2019 EU Election. [Euroactiv.com](http://Euroactiv.com), 2018. 09. 14.
- GOTEV, Georg (2018b): Salvini Sees Populist-Conservative Coalition Guiding the New EU Commission. [Euroactiv.com](http://Euroactiv.com), 2018. 09. 12.
- GRAETZ, Michael J. (2012): Critical Legal Histories Revisited: A Response. *Law and Society*, Vol. 37, No. 1. 200–215.
- GRIMM, Dieter (2016): *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München, C. H. Beck Verlag.
- GUILHOT, Nicolas (2007): Reforming the World. George Soros, Global Capitalism and the Philanthropic Management of the Social Sciences. *Critical Sociology*, Vol. 33, No. 3, 447–477.
- HABERMAS, Jürgen (2006): *The Divided West*. Cambridge, Polity Press.
- HARTLAPP, Miriam (2008): *Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission*. Berlin, Social Science Research Center.
- HARTLAPP, Miriam – METZ, Julia – RAUH, Christian (2010): The agenda set by the EU Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions? *LEQS Paper*, No. 21.
- HAUSER, Henry (2011): European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29, No. 2. 680–709.
- HAYES-RENSHAW, Fiona (2009): Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 70–88.
- HAVERLAND, Markus – RUITER, Minou de – WALLE, Steven Van de (2018): Agenda Setting by the European Commission. Seeking Public Opinion? *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3.
- HIRSCHL, Ran (2004): *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Boston, Harvard University Press.
- HIRSCHL, Ran (2018): Opting Out of Global Constitutionalism. *Law & Ethics of Human Rights*, Vol 12, No. 1.

- HITZEL-CASSAGNES, Tanja (2011): Transnationalism beyond the Statist Paradigm. Comment on Volker Röben. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 167–177.
- HOETINK, Carla – LEEUWEN, Karin van (2012): Dilemmas of Democracy. Early Postwar Debates on European Integration in the Netherlands. In GIJSEN-BERGH, Joris – HOLLANDER, Saskia – HOUWEN, Tim – DE JONG, Wim eds.: *Creative Crises in Democracy*. Brüsszel, Peter Lang. 183–213.
- HOFMANN, Andreas (2009): *Influencing Policy Production in the European Union: The European Commission Before the Court of Justice*. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference. Los Angeles, 2009. 04. 22–25.
- HOFMANN, Andreas (2018): Resistance against the Court of Justice of the European Union. *International Journal of Law in Context*, Vol. 14, No. 2. 2–25.
- HORVÁTH Jenő (2000): *Az Európai Unió története*. Budapest, Osiris.
- HÖPNER, Martin (2010): Von der Lückenfüllung zur Vertagsumsdeutung. Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, No. 1. 165–185.
- HÖPNER, Martin (2014): Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen. Befunde aus der MPiFG-Forschungsgruppe zur Politische Ökonomie der europäischen Integration. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung. *MPiFG Discussion Paper*, Vol. 14, No. 8.
- HÖRETH, Marcus (2011): Richter contra Richter: Sondervoten beim EuGH als Alternative zum “Court Curbing”. *Der Staat*, Vol. 50, No. 2. 191–226.
- JACKSON, Vicki C. (2007): Transnational Challenges to Constitutional Law: Convergence, Resistance, Engagement. *Federal Law Review*, Vol. 35, No. 2.
- JONGH, Maurits de – THEUNS, Tom (2017): Democratic Legitimacy, Desirability and Deficit in EU Governance. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 13, No. 3. 1283–1300.
- JOERGES, Christian (2011): How will Constitutionalism and the Idea of Law-Mediated Legitimacy Survive in Postnational Constellations? Comment on Stefan Kadelbach. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 135–144.
- JUDGE, David – EARNSHAW, David (2003): *The European Parliament*. New York, Palgrave Macmillan.

- JUHÁSZ Endre (2014): Magyarország és az Európai Unió Bírósága. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 4. sz. 373–390.
- KADELBACH, Stefan (2011): Legitimacy, Supranationalism and International Organizations. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 113–134.
- KAUNERT, Christian – LÉONARD, Sarah – HOFFMANN, Ulrike (2013): Venue Shopping and the Role of Non-Governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. *Comparative Migration Studies (CMS)*, Vol. 1, No. 1. 179–200.
- KINGSBURY, Benedict (1999): Foreword: Is the Proliferation of International Courts and Tribunals a Systemic Problems? *N. Y. U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31.
- KYL, Jon – FEITH, Douglas J. – FONTE, John (2013): The War of Law: How New International Law Undermines Democratic Sovereignty. *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 4.
- LÁNCZOS Petra (2012): *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.
- LANG, Andrej (2016): Autonomie “über alles”: Eine Kritik des Achmea-Urteils des EuGH. *Jurwissblog*, 2018. 03. 16.
- LEACH, Philip (2013): No Longer Offering Fine Mantras to a Parched Child? The European Court’s Developing Approach to Remedies. In FOLLESDAL, Andreas – PETERS, Birgit – ULFSTEIN, Geir eds.: *Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Washington D. C., Cambridge University Press. 142–180.
- LEHMANN, Wilhelm (2009): The European Parliament. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 39–69.
- LENAERTS, Koen (2018): *The Court of Justice in 2017: Changes and Activity*. Annual Report Judicial Activity, Luxembourg, Court of Justice of the European Union.
- LEONE, Alexander J. (2009): Compliance with New International Law: A Study of Venice Commission Opinion No. 363/2005 on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoners. *The George Washington International Law Review*, Vol. 41, No. 1. 299–326.



- LEUWEN, Karin van (2012): On Democratic Concerns and Legal Tradition: The Dutch 1953 and 1956 Constitutional Reform 'Towards' Europe. *Contemporary European History*, Vol. 21, No. 3. 357–374.
- LIST, Heike (2011): Finding a Zoo for European Polecats, Lions and Foxes. Contexts of Democratic Empowerment. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 204–215.
- LORD, Christopher (2011): Power without Arbitrariness? Some Reflections on Attempts to Use Indirect Legitimacy to Justify the EU as a 'Restrained Yet Capable' Form of Political Power. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 181–201.
- MASON, Rowena (2013): Grayling Says European Court of Human Rights Has Lost Legitimacy. *The Guardian*, 2013. 12. 30.
- MARTINSEN, Franciska (2011): The Process of Legitimation as a Large Scale Experiment. Comment on Erik Oddvar Erikson. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 281–288.
- MAZEY, Sonia – RICHARDSON, Jeremy John (1993): *Lobbying in the European Community*. New York, Oxford University Press.
- MCAULIFFE, Karen (2017): Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill eds.: *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Washington D. C., Cambridge University Press. 40–57.
- MCCOWN, Margaret (2009): Interest Groups and the European Court of Justice. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 89–104.
- MACCORMICK, D. Neil – SUMMERS, Robert eds. (1991): *Interpreting Statutes. A Comparative Study*. Dartmouth, Aldershot.
- MORAVCSIK, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, Vol. 40, No. 4. 603–624.
- MORGAN, Glyn (2011): How Desirable is Further European Integration? In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 217–234.
- NARDELLA, Carlo (2017): The Symbolic Legitimation of the European Union: Patterns and Problems. *Sociologica*, No. 1. 2–18.
- NAVRACSICS Tibor (1998): *Európai belpolitika*. Budapest, Korona.

- NEUHOLD, Christine (2001): *The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process*. Wien, Renner Institute.
- NEYER, Jürgen (2011): Justice, Not Democracy. Legitimacy in the European Union. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 14–35.
- NICLAUSS, Karlheinz (1999): *Der Weg zum Grundgesetz*. Stuttgart, UTB Verlag.
- NICOLA, Fernanda G. (2017): Luxembourg Judicial Style with or without the UK. *Fordham International Law Journal*, Vol. 40, No. 5. 1505–1534.
- NIESEN, Peter (2011): Two Kinds of Transnational Democracy. Comment on William E. Scheuerman. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 105–111.
- NULLMEIER, Frank – PRITZLAFF-SCHEELE, Tanja (2011): The great chain of legitimacy. Justifying Transnational Democracy. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 43–62.
- OPHEY, Kristina (2018): Post-Lisbon Policy-Making in the European Commission. Juncker’s Politics of (Re-)Structuring Intra-Commission Policy Formulation Processes. *ARENA Working Paper*, No. 6.
- OZTAS, Buket – KREPEL, Amie (2017): *Power or Luck? Understanding the Character of European Commission Agenda Setting Influence*. Paper presented for the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, 2017. 04. 6–9.
- PAVONE, Tommaso (2018): Revisiting Judicial Empowerment in the European Union: Limits of Empowerment, Logics of Resistance. *Journal of Law & Courts*, Vol 6, No. 2.
- PIJL, Kees van der (1984): *The Making of an Atlantic Ruling Class*. London. Verso.
- PIJL, Kees van der (2006): *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*. London, Pluto Press.
- POKOL Béla (1983): Stabilitás és legitimáció. *Valóság*, 1. sz. 13–22.
- POKOL Béla (1984): Stabilität und Legitimation. Die Umdeutungen der Legitimation in der westlichen Soziologie. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Section iuridica*, No. 26. 173–179.
- POKOL Béla (1990a): A jog rétegei. *Jogtudományi Közlöny*, 45. évf. 4. sz. 201–209.
- POKOL Béla (1990b): Alapjogok és alkotmánybíráskodás – jogelméleti nézőpontból. *Jogtudományi Közlöny*, 45. évf. 5. sz. 254–265.

- POKOL Béla (1992): Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról. *Társadalmi Szemle*, 47. évf. 5. sz. 16–33.
- POKOL Béla (1998): Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 21–37.
- POKOL Béla (2005): *Globális uralmi rend*. I. kötet. Budapest, Kairosz.
- POKOL Béla (2006): *Politikaelmélet*. Társadalomtudományi trilógia, III. kötet. Budapest, Századvég.
- POKOL Béla (2008): *Globális uralmi rend*. II. kötet. Budapest, Kairosz.
- POKOL Béla (2015a): Globális uralmi rend és állami szuverenitás. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állami szuverenitás. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK. 162–195.
- POKOL Béla (2015b): Alkotmánybírói döntési stílusok Európában. *Jogelméleti Szemle*, 16. évf. 3. sz. 107–129.
- POLLACK, Mark A. (2016): Learning from EU Law Stories. The European Court and Its Interlocutors Revisited. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill eds.: *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Washington D. C., Cambridge University Press. 211–240.
- EPP Group Deplores Attempts to Keep NGO Financing Secret* (2017). EPP Group in the European Parliament. 2017. 09. 14.
- RASMUSSEN, Hjalte (2007): Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 Ideological Revolt. *Common Market Law Review*, Vol. 44. 1661–1687.
- RASMUSSEN, Morten (2013): Rewriting the History of European Public Law: The New Contribution of Historians. *American University International Law Review*, Vol. 28, No. 5. 1187–1221.
- RASMUSSEN, Morten (2014): Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1. 136–163.
- RIEGNER, Michael (2010): The Two Faces of the Internationalized Pouvoir Constituant: Independence and Constitution-Making under External Influence in Kosovo. *Goettingen Journal of International Law*, Vol 32, No. 3. 1035–1062.
- RÖBEN, Volker (2011): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. ‘Democracy and or beyond the State’. In FORST, Rainer – SCHMALZBRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 145–166.
- RUSSACK, Sophia (2017): How Is Juncker’s ‘Last-Chance Commission’ Faring at Mid-Term? *European Policy Analysis*, No. 4. 1–11.

- SAURUGGER, Sabine (2009): COREPER and National Governments. In COEN, David – RICHARDSON, Jeremy eds.: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford, Oxford University Press. 105–127.
- SCHARPF, Fritz (2003): *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Bécés, Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung.
- SCHEINGOLD, Stuart A. (1998): The Struggle to Politicize Legal Practice: A Case Study of Left-Activist Lawyering in Seattle. In SARAT, Austin – SCHEINGOLD, Stuart A. eds.: *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*. New York, Oxford University Press. 118–150.
- SCHPEL, Harm – BLANKENBURG, Erhard (2001): Mobilizing the European Court of Justice. In BURCA, Grainne de – WEILER, Joseph H. H. eds.: *The European Court of Justice*. Oxford – New York, Oxford University Press. 9–41.
- SCHUERMAN, William E. (2011): Postnational Democracies without Postnational States? Some Skeptical Reflections. In FORST, Rainer – SCHMALZ-BRUNS, Rainer eds.: *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo, Arena. 75–104.
- SCHMIDT, Vivien A. (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and „Throughput”. *Political Studies*, Vol. 61, No. 1. 2–22.
- SCHMIDT, K. Susanne (2000): Only an Agenda Setter? The European Commission’s Power over the Council of Ministers. *European Union Politics*, Vol 1, No. 1. 37–61.
- SCHREIENMACHER, Björn (2014): Vom EuGH-Urteil zur Richtlinie: Wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. *Transtate Working papers*, No. 183.
- SCHWÖBEL, Christine (2012): The Appeal of the Project of Global Constitutionalism to Public International Lawyers. *German Law Review*, Vol. 13, No. 1. 1–22.
- SCOTT-SMITH, Giles (2012): Expanding the Diffusion of US Jurisprudence – the Netherlands as a ‘Beachhead’ for US Foundations in the 1960s. In KRIEGER, John – RAUSCH, Helke eds.: *American Foundations and the Production of the World Order in the Twentieth Century*. Göttingen, Vandenhoeck & Rupprecht. 210–231.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2004): *The New World Order*. Princeton, Princeton University Press.
- SOMEK, Alexander (2010): Administration without Sovereignty. In DOBNER, Petra – LOUGHLIN, Martin eds.: *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford, Oxford University Press.

- SWEET, Alec Stone (2010): The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance. *Yale Law School, Faculty Scholarship Series*. Vol. 70.
- SUNDSTROM, Lisa McIntosh (2014): Russian NGOs and the European Court of Human Rights: A Spectrum of Approaches to Litigation. *Human Rights Quarterly*, Vol. 36, No. 4. 844–868.
- SZEMESI Sándor (2013): Az emberi jogok európai öréneke új fegyvere: a *pilot judgement* eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog, Állam, Politika*, 5. évf. 4. sz. 47–64.
- SZÜTS Márton (2011): Bevezetés: a Bíróság és az EUMSZ 251–253. cikkei. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Wolters Kluwer. 2865–2895.
- TAMM, Ditlev (2013): The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin. In *The Court of Justice and the Construction of Europe*. Koppenhága, The Hague. Asser Press. 9–34.
- TEITEL, Ruti – HOWSE, Robert Lloyd (2009): Cross-Judging: Tribunalization in a Fragmented but Interconnected Global Order. *N. Y. U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 41. 292–294.
- TERRIS, Daniel – ROMANO, Cesare P.R. – SWIGART, Leigh – SOTOMAYOR, Sonia (2007): *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*. Waltham, Brandeis.
- TICKELL, Andrew (2011): Dismantling the Iron-Cage: the Discursive Persistence and Legal Failure of a “Bureaucratic Rational” Construction of the Admissibility Decision-Making of the European Court of Human Rights. *German Law Review*, Vol 12, No. 10. 1786–1812.
- VAN DEN EYNDE, Laura (2013): An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 31, No. 3. 271–313.
- VARGA Csaba (2006): Lopakodó jogújítás az alkotmánybíráskodás útján. (Rendszerváltásunk természetrajzához). *PoLiSz*, 95. sz. 4–30.
- VARGA Csaba (2007): *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter Műhely Egyesület.
- VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég.
- VARGA Zs. András (2018): Az alkotmánybíráskodás szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 2. sz. 21–28.
- VOLK, Christian (2012): Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises. *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2. 559–560.

- WAHL, Rainer (2010): In Defence of 'Constitution'. In DOBNER, Petra – LOUGHLIN, Martin eds.: *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford, Oxford University Press.
- WALDRON, Jeremy (2004): Törvényhozás, autoritás és szavazás. In BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás – SZABÓ Miklós szerk.: *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor. 372–373.
- WALDRON, Jeremy (2008): Can There Be a Democratic Jurisprudence? *NYU School of Law, Public Law Research Paper*, No. 8–35.
- WASSERFALLEN, Fabio (2009): The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union. Paper Presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 8. 1128–1146.
- WATERS, Melissa A. (2007): Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretive Incorporation of Human Rights Treaties. *Columbia Law Review*, Vol. 107, No. 3. 628–705.
- WEILER, Joseph H. H. (2011): *On the Political and Legal DNA of the Union and the Current European Crisis*. Lector at the Hertie School of Governance.
- WEILER, Joseph H. H. (2012): Europe in Crisis – On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'. *Singapore Journal of Legal Studies*, 248–268.
- WIESBROCK, Anja (2013): The Self-Perpetuation of EU Constitutionalism in the Area of Free Movement of Persons: Virtuous or Vicious Cycle? *Global Constitutionalism*, Vol. 2, No. 1. 125–150.
- VOIGT, Rüdiger (1980): Verrechtlichung. In VOIGT, Rüdiger Hg.: *Verrechtlichung*. Königstein, Athenäum. 15–16.
- ZHANG, Angela Huyue (2016): The Faceless Court. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 38, No. 1.

Vákát oldal

KORREKTÚRAPÉLDÁNY  
© Dialóg Campus Kiadó

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó  
[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)  
1083 Budapest, Ludovika tér 2  
Telefon: (30) 426 6116  
E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető  
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata  
Olvasószerkesztő: Tar Krisztina  
Korrektor: Szarvas Melinda  
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5945-42-7