



Bróker Európa

Euro-jogászok és a transznacionális politika kialakítása

Antoine Vauchez

LSE Law, Society and Economy Working Papers 19/2013

London School of Economics and Political Science Jogi Tanszék

Ez a tanulmány ingyenesen letölthető az LSE Law, Society and Economy Working Papers címről: www.lse.ac.uk/collections/law/wps/wps.htm és a Social Sciences Research Network elektronikus könyvtárából a következő címen: <http://ssrn.com/abstract=2264795>.

© Antoine Vauchez. A felhasználók letölthetnek és/vagy kinyomtathatnak egy példányt magántanulásuk megkönnyítése érdekében vagy nem kereskedelmi célú kutatás céljából. A felhasználók nem folytathatják ezen anyagok további terjesztését, és nem használhatják fel semmilyen profitszerzési tevékenységre vagy bármilyen más kereskedelmi haszonszerzésre.

Bróker Európa

Euro-jogászok és a transznacionális politika kialakítása

Antoine Vauchez*

Absztrakt: Ez a munkadokumentum azt vizsgálja, hogyan jött létre a jog és az európai politikaépítés összefonódása. E célból azt a rövid történelmi sorrendet követi, amelyben először találták fel és formalizálták a Római Szerződések által létrehozott EK-intézményeket és politikákat. Figyelembe veszi az európai politika, az igazságszolgáltatás, a bürokrácia és a piac gyakorlóinak transznacionális mikrokozmoszainak korai megjelenését Brüsszelben, Strasbourgban és Luxembourgban. Ezek az első tisztségviselők, akik gyakran jogi képzéssel rendelkeznek, és jól kapcsolódnak a jogi ösztöndíjhoz és az igazságszolgáltatáshoz, alakították ki azokat az alapvető koncepciókat és elméleteket, amelyeken keresztül az EK-specifikus intézmények és politikák hamarosan megalakultak. A tanulmány ezért azt állítja, hogy a jogászok és *ad hoc* jogi elméleteik szerves részét képezték a Párizsi Szerződés és a Római Szerződés által létrehozott intézményi és politikai komplexum (három különálló közösség, összetett intézményrendszer, különféle politikák) egyetlen "alkotmányos megállapodássá" történő átalakításának, amely egységes értelmezést nyújt erről a kialakulóban lévő transznacionális intézményi terepről.

* A CNRS Centre européen de sociologie et science politique kutatóprofesszora, Université Paris 1-Sorbonne Ez a bevezetés a hamarosan megjelenő Brokering Europe című könyvem első részéhez. *Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity (Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity)* (Cambridge University Press), majd a könyv első fejezete. Francia változat is elérhető: *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Párizs, Presses de Sciences Po, 2013. Ezt a tanulmányt 2013. január 24-én mutatták be a London School of Economics Golem előadássorozatán. Nagyon hálás vagyok Damian Chalmersnek és minden résztvevőnek éleslátó megjegyzéseikért és kritikáikért.

Az államszerkezet realm-jében a jogászokat a politikai hatóságok tartják és uralják, vagy jelenleg egyetlen államban sincs olyan kormány, amely a jogi szakemberek kezében lenne. A modern országokban a hatalom a közvélemény képviselőire hárul, és ők azok, akik törvényeket hoznak és uralják a jogászokat. Az internacional szervezetekben azt látjuk, hogy a jogászok elfoglalják azt a csipkét, amelyet elvesztettek az internal [national] rendben. Az államok le akarnak mondani szuverén előjogaikról, ha magukra nézve kötelezőnek ismerik el a nemzetközi szervezeteket létrehozó szerződéseket. Ott arra kéri a jogászokat, hogy készítsenek complex mágikus formulákat, amelyek lehetővé teszik a szervezetek működését, miközben annyi privilegét őriznek meg, amennyit csak lehetséges, vagy az állami struktúrákat. [...] E szerződések végrehajtásához bíróságokra, igazságügyi bizottságokra és jogi osztályokra van szükség, amelyek a nemzetközi szervezetekre jellemzőek. [...] Munkájuk azonban még nem fejeződött be, különben beépítik őket az általuk létrehozott szörnyek testébe.¹

BEVEZETÉS

A Római Szerződéseket 1957. március 25-én írták alá. Abban az időben semmi sem vezetett arra a gondolatra, hogy az első transznacionális politika e nemzetközi megállapodás vonalai között fog felnőni, amely politikai, adminisztratív, gazdasági, tudományos és egyéb szereplők sokaságát vonzza. A három szerződés (EÉB, EGK, Euratom) és az Európai Közösségek egyes közös intézményeiről szóló kiegészítő egyezmény 100, 248, 225, illetve 8 cikkből álló sűrű szövegcsomagot alkotott. Kezdetben úgy tűnt, hogy ez a gyűjtemény nem kínálja az azonnal elérhető lehetőségek palettáját, és még kevésbé egy egyedi intézményrendszert, amely konkrét logikával rendelkezik. A szerződések különböző diplomáciai erők és ideológiai befolyások heterogén halmazának termékei voltak, és nem voltak azonnal felfoghatók, mint olyan "intézményi terep", amely kapcsolatokat teremt és értelmet ad az általuk létrehozott összes csoportnak, intézménynek és politikának.² Hasonlóképpen nem rajzolták át egy csapásra az uralkodó hiedelmek és reprezentációk vonalait a politikai közvetítés szféráival kapcsolatban, és önmagukban nem zavarták meg azokat a szervezeti gyakorlatokat sem, amelyek meghatározzák a nemzeti kört, mint az érdekek összevonásának természetes helyét. Ennek több magyarázata van. Miután évtizedekig rituálisan megemlékeztünk erről az "alapító pillanatról", elfelejtettük, hogy a Római Szerződéseket bizonyos fokú közömbösséggel fogadták. Abban az időben kevés szakmai csoport, vállalat, munkaügyi és munkáltatói szervezet, politikai párt vagy tudományág érezte úgy, hogy a szerződések rendelkezései relevánsak

¹ Paul Reuter, "Techniciens et politiques dans l'organisation internationale", in *Politique et technique*, Presses Universitaires de France, 1958., 181–196. o., 195. o.

² Neil Fligstein, Jason McNichol, "The Institutional Terrain of the European Union", in Wayne Sandholtz, Alec Stone, dir., *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998., 59–91. o.

őket. El kell mondani, hogy az Európa egyesítéséhez vezető út már meglehetősen zsúfolt volt. Az Európai Közösségek által megtestesített Európa csak egyike volt az akkoriban kibontakozó transznacionális politikai és gazdasági együttműködés formáinak, amelyeket különböző fórumokon egyszerre vitattak meg: az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet által létrehozott Nagy-Európa, a javasolt szabadkereskedelmi övezetek, amelyek életre keltenék az Európai Szabadkereskedelmi Társulást, a NATO atlanti Európája, olyan nemzetközi intézmények, mint a GATT vagy az IMF. Amint azt Laurent Warloutzet megjegyezte, "az európai gazdasági együttműködés fő szervezete, amelyben a Hatok 1955-ben részt vettek, nem az ESZAK, hanem az OEEC volt, és ez utóbbi jelentős sikerrel kezelte Nyugat-Európa valamennyi gazdasági ágazatának kereskedelmének fejlesztését".³ Más szóval, a közösségi intézményi keret csak egyike volt azoknak az európai szakaszoknak, amelyekben a politikusok és diplomaták egyidejűleg léptek fel. Természetesen a közös piac jelentőségét nem szabad alábecsülni; de bár a vám- és vámakadályok lebontását a Római Szerződések részletesen megszervezték, a nemzeti gazdasági és szakmai szabályozások harmonizációjához vezető "piaci egyesülés" lehetősége távoli és őszintén szólva valószínűtlen eredmény volt. A Capitolium-dombon összegyűlt aláíróknak minden bizonnyal voltak ambícióik Európa politikai egyesítésére. Mivel azonban a Római Szerződések kifejezetten az Európai Védelmi Közösséghez kapcsolódó alkotmányos célokról való lemondáson alapultak, kezdettől fogva nehéz volt ezen az alapon mozgósítani a ködös páneurópai formációt. Ami még ennél is rosszabb, a szerződések elfogadása mély megosztottságot nyitott Európán belül: egy maximalista frakció az olasz szocialista Altiero Spinelli körül, aki élesen bírálta a "közös piaci átverést",⁴ és egy pragmatikus frakció Paul-Henri Spaak körül, aki a szerződésekben a jövőbeli politikai egység csíráit látta.⁵

El kell mondani, hogy a szerződésekben semmi sem utalt egy új politikai központ helyiségeire. Mivel a szerződések alapvetően gazdasági célokat követtek, végül félretették a közös piaci politikák megszervezésére szánt intézményrendszert. A kommentátorok rámutattak arra, hogy a Párizsi Szerződéssel ellentétben a közösségi politikákat ezekben a szerződésekben rengeteg részlettel írták le, és ezentúl megelőzték az intézmények említését, amelyek a szöveg ötödik, egyben utolsó szakaszába kerültek. Az új szerződések alacsony politikai tartalmát tükrözi a "közös piac" kifejezés, amelyet a köznyelvben leggyakrabban használtak a Közösségek megjelölésére. Az EGK-Szerződés sokkal kevesebb értéknyilatkozatot és elvi nyilatkozatot tartalmaz, mint az ESZAK-Szerződés. A Párizsi Szerződés által ígért Szén- és Acélközösség után

³ Laurent Warloutzet, *Le choix de la CEE par la France. Les débats économiques de Pierre Mendès-France à Charles de Gaulle (1955-1969)*, Párizs, CHEFF, 2011.

⁴ Altiero Spinelli: La beffa del Mercato comune. 24 sett. 1957", *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, 282–87. o.

⁵ A Római Szerződések végrehajtásakor az európai mozgalmat megosztó politikai szakadékokról lásd: Daniela Preda, "The movements for European unity (1958–1972)", in Antonio Varsori, dir., *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration 1957–1972*, Baden-Baden, Nomos, 2006, 177–193. o.

"a véres konfliktusok által régóta megosztott népek szélesebb és mélyebb közösségének alapja", jött létre az Európai Gazdasági Közösség, amelynek "feladata elsősorban a közös piac létrehozása [...] és a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődésének elősegítése a Közösség egész területén" (2. cikk). Gyakorlati szempontból e közösség "alapja" a vámunió lenne (9. cikk). De van valami még rosszabb. A ma általánosan használt egyes forma (a Római Szerződés) ellenére 1957. március 25-én három nemzetközi okmányt írtak alá Rómában: az EGK- és az Euratom-Szerződést, valamint egy kiegészítő egyezményt. Ezek a dokumentumok jelzik az Európai Közösség három különálló intézményi szintű egységre, az ECSC-re, az Euratomra és az EGK-ra való szétválasztását. Mindenki számára világos volt, hogy a két új Közösség intézményi jellemzői alapvetően különböznek az ECSC intézményi jellemzőitől. Ezt az együttest egyetlen szál tartotta össze, a szerződések kiegészítő konventje, egy nyolc cikkből álló tartalékdokumentum, amely nem biztosít többet, mint a *három közösség koordinációját azáltal, hogy közös intézményeket hoz létre*, elsősorban a Bíróságot és a Parlamenti Közgyűlést, amelyek, amint arra a kommentátorok rámutattak, mindazonáltal eltérő hatáskörökkel rendelkezének, és a különböző szerződések szerinti különböző eljárások szerint járnának el. Mint kiderült, az egységes intézményrendszer hiánya semmilyen módon nem akadályozta több ágazati közösség kialakulását, amelyek európai köztisztviselőket, európai vállalkozások üzleti vezetőit, valamint a tagállamokat képviselő magas rangú köztisztviselőket és más szakértőket tömörítettek.⁶ Ezek a csoportok igyekeztek kitölteni a különböző fejezetek (közlekedés, halászat, mezőgazdaság, szociálpolitika stb.) vázát.), amelyek az új szerződéseket alkották. Mindazonáltal kezdettől fogva nem állt azonnal rendelkezésre olyan közös egyetértési keret, amely lehetővé tette volna a tagok számára, hogy olvassanak a sorok között, és kialakítsanak egy intézményi dinamikát, vagy tovább lépjenek egy politikai rendszerben. A Párizsi Szerződés és a Római Szerződés elsősorban tömören meghatározott intézmények összessége, a (lehetséges) európai közpolitikák mutatója és az elérendő célok listája.

Milyen "csoda" folytán alakulhattak ki és nőhettek fel ezek a különböző európai konstrukciók egyetlen "intézményi terepen", amely viszonylag stabil gyakorlati és jelentésbeli rendet alkot? Milyen folyamatok révén jutottak el a különböző közösségi szerződések egy rendszerré, amely egy egységes, strukturált és véglegesített mag köré csoportosul? Az olvasók már megértették, hogy ez az esszé nem ad választ ezekre a kérdésekre azáltal, hogy visszamenőlegesen egyetlen belső logikát rendel a Római Szerződésekhez. Éppen ellenkezőleg, ez a munka nyomon követi azokat a konfliktusokat, amelyek akkor merültek fel, amikor ezeknek a dokumentumoknak "értelmet" és "hatókört" adtak. Másképpen fogalmazva, nincs értelme felvetni a Római Szerződések objektív jellemzőinek kérdését. Ez a kérdés csak annyiban létezik, amennyiben olyan szószólók hangoztatják, akik pályájukkal, társadalmi és szakmai helyzetükkel összhangban egy bizonyos európai jövőképet kívánnak kialakítani vagy megszilárdítani. Ez a kérdés felmerül

⁶ Neil Fligstein, Jason McNichol, "The Institutional Terrain of the European Union" (Az Európai Unió intézményi terepe), *i. m.*

Csak annyiban, amennyiben ez elkerülhetetlenül alkalmat ad egy olyan vitára, amely összehasonlítja a szereplők különböző csoportjai (és különböző típusú kompetenciák) követeléseinek legitimitását, akik aktívak akarnak lenni azokban az intézményi terekben, amelyek alapjait kívánják lefektetni. E tekintetben a Római Szerződések terepet jelentenek az Európai Közösség, annak intézményei, működési dinamikája és legitimálási módjainak különböző meghatározásai, és végső soron a határain belül élő emberek által óhajtott hatáskörök közötti összeütközéshez.⁷ Ezen a színpadon a diplomaták és politikai vezetők mellett különböző ágazati közösségek és különféle – gazdasági, jogi és egyéb – szakértelemmel rendelkező szakemberek találhatók, akik mindegyike érdekelt a szerződések alapjául szolgáló (kormányközi vagy nemzetek feletti) "logika" formalizálásában, valamint a politikai, a Szerződések működése szempontjából releváns gazdasági és jogi kérdések. Ezt a versengő és kollektív folyamatot, amelynek célja a Római Szerződések használatának és jelentésének szervezeti kereteinek meghatározása, olyan intézményesülési folyamatnak nevezzük, amelynek során az Európai Közösség kézzelfogható valósággá vált, amely rendelkezik a nemzeti és nemzetközi politikai rendek sajátos logikájával, valamint a különböző politikák közös "intézményi terepeként" (halászat, Közös agrárpolitika, fiskális politika stb.), amelyeket a nevében hajtanak végre.

Ellentétben az európai integráció történetírásával, amely felváltva részesítette előnyben a "gazdasági" vagy "politikaközpontú" magyarázatokat⁸, fenntartjuk, hogy a Közösségeknek ez a szimbolikus és gyakorlati egyesítése jogi terepen történt, és saját racionális alappal rendelkező egységes politikai rendet alkotott. A jogi hatóság semmiképpen sem volt predesztinálva arra, hogy katalizátorként működjön egy olyan Európai Közösség számára, amelynek elsődleges gazdasági hatóköre van. Az Európai Közösségek valójában a jog és a jogi szakmák tekintélyének jelentős leértékelődése közepette hozták létre a nemzeti politikai, közigazgatási és gazdasági szférában, ahol más hatásköröket és ismereteket alkalmasabbnak tartottak az európai államok és gazdaságok "modernizációjának" sokféle formájára.⁹ – A Római Szerződésekben nyoma sincs európai "alkotmányos chartának" vagy "legfelsőbb bíróságnak", hanem a jogra, a bírákra, sőt a "nemzeti jogszabályok közelítésére" irányuló hipotetikus célra való hivatkozások meglehetősen vegyes csomagja, hivatkozások, amelyek visszhangozzák más nemzetközi szervezetek szerződéseinek hagyományos megfogalmazását. Mégis a jog alapjaira kellett felépíteni az "intézményi programot", amely értelmet és alapot adott a közösségi szerződések összetett és heterogén szerkezetének. Ez nem annak volt köszönhető, hogy a törvény állítólag örök mértékben képes volt összeegyeztetni az ellentéteket, sem pedig az állításoknak

⁷ Hasonló értelmezésért lásd Antonin Cohen munkáját, különösen "Constitutionalism without Constitution. Transznacionális eliték a politikai mobilizáció és a jogi szakértelem között (1940-es és 1960-as évek)", *Law and Social Inquiry*, 23. kötet, 1. szám, 2007, 109–135. o.

⁸ Lásd azonban az EU transznacionális hálózatokról szóló történetírásának újabb fejleményeit: vö. Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht és Morten Rasmussen, szerk., *The History of the European Union: Origins of a Trans- and Supranational Polity 1950-72*, London, Routledge, 2008.

⁹ Lásd különösen: Daniel Gaxie, Laurent Godmer, "Cultural Capital and Political Selection: Educational Backgrounds of Parliamentarians", in Heinrich Best, Maurizio Cotta, dir., *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007., 106–135. o.

a jog depolitizáló erényeinek magasztalása. Az, hogy a jog az Európai Közösség szimbolikus és pragmatikus egyesítésének helye és működtetője lehet, abban rejlik, hogy az európai jogi terep kereszteződésékként jelenik meg, a piacot, bíróságot, bürokráciát, európai politikát alkotó különböző vállalkozások metszéspontjában. A különböző európai építmények perifériáján elhelyezkedő "gyenge mezőny", az európai jogi terep valójában a Római Szerződésekre jellemző közösségi *logika* megszilárdításának egyik fő eszközévé vált.¹⁰ Pontosan ez a köztes helyzet, amely kezdetben feltételes, később pedig európai vállalkozások sokaságának megerősített gyülekezési pontjaként alakítja ki a jogi konstrukciókat az "európai intézmény" geometriai helyeként. Ezen a téren alakult ki a Római Szerződés "erős programja", egy olyan kifejezés, amelyet azért választottak, hogy a szerződések "alkotmányként" való értelmezését jelöljék, amely lefekteti az egységes és hierarchikus jogrend alapjait, és szentesíti a közösségi jog elsőbbségét, és a Számvevőszék és a Bizottság által létrehozott nemzetek feletti pólust az európai intézmény egészének sarokkövévé emeli. Ez az alkotmányos és igazságszolgáltatási szempontból összpontosító olvasat szemantikusan ellentétes azzal a "gyenge programmal", amely a szerződéseket a számos államközi megállapodás egyikének tekinti, és a jogot nem tekinti többnek, mint a diplomáciai képviselőket és az Európai Tanácsot szolgáló eszköznek. Más szóval, az "európai intézmény" *egy stabil kapcsolat* kontingens történelmi termelését jelöli, egy "erős program" égisze alatt egy sor szereplő és elit csoport között, akik közvetlenül vagy közvetve részt vesznek az autonóm közösségi intézmények és politikák kialakításában. A szerződések "erős programja" és a jogalapú Európa "gyenge területe": ebben az első részben látni fogjuk, hogy ez a két jellemző hogyan képezi a közösségi politikai rend növekvő autonómiájának alapját.

Az alábbiakban bemutatott első fejezet a közösségi intézményeket és politikákat követi nyomon Luxembourgban, Strasbourgban és Brüsszelben, nyomon követve a házon belüli jogi doktrínák kialakulását, amelyek az "európai feladat" különböző "vállalkozóinak" intézményi stratégiáit szolgálják. A második fejezet azt elemzi, hogy ezeknek az európai építményeknek a metszéspontjában hogyan alakult ki egy olyan jogi terület, amelynek "lakói" "közvetítőiként" működnek ennek a transznacionális intézményi szférának a kialakulása során. A jogi és igazságügyi tereknek mint az európai politikák "gyenge mezőjének" ez az elemzése lehetővé teszi az olvasók számára, hogy kövessék a harmadik fejezet érveit, és lássák, hogyan épült fel Európa teljes politikai metafizikája, amely egyetlen keretbe foglalta az európai entitást alkotó heterogén és néha egymásnak ellentmondó csoportokat, intézményeket és politikákat.¹¹

¹⁰ A gyenge mező transznacionális terek tanulmányozására alkalmazott fogalmával kapcsolatban lásd: Stéphanie Mudge, Antoine Vauchez, "State-building on a Weak Field. Law, Economics and the Scholarly Production of Europe (Jog, közgazdaságtan és Európa tudományos termelése)", *American Journal of Sociology*, 2012. szeptember.

¹¹ Vö. Antoine Vauchez: *Brokering Europe. Euro-lawyers and the Making of a Transnational Polity*, i. m. és *L'Union par le droit*, i. m.

1. FEJEZET HÁROM PIAC, EGY KÖZÖSSÉG. A RÓMAI SZERZŐDÉSEK INTÉZMÉNYESÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ STRATÉGIÁK

A négy intézmény, amelyet hivatalosan 1958. január 1-jén hoztak létre a Közös Piac létrehozásának végrehajtására – "Közgyűlés, Tanács, Bizottság, Bíróság", amint azt az EGK-Szerződés 4. cikke tömören bejelentette – kissé ködös környezetben született. Az ESZAK által szolgáltatott precedens jelzésként szolgált e terra incognita feltárásához, de ez a párhuzam nem mindig volt megfelelő. A Párizsi Szerződés által létrehozott intézményrendszer sajátos fémjelének szánt "szupranacionalizmust" az Európai Védelmi Közösség csődje óta kevéssé értékelték, olyannyira, hogy az 1960-as évek elején közel állt ahhoz, hogy "betiltsák".¹² Ez a fogalom nem tűnt könnyen átültethetőnek a Római Szerződésre, amely szerint az EGK Bizottsága nem rendelkezett szövetségi hivatással, és még az ESZAK Főhatóságának végrehajtó hatalmával sem. Nyomjelzők hiányában a legtapasztaltabb alkotmányosokat és politológusokat zavarták a Római Szerződések alapján létrehozott intézmények. A leírásukra használt szavak minden bizonnyal ismerősek voltak, de a tárgyak, amelyekre utaltak, csak távolról kapcsolódtak a nemzeti szférák politikai, közigazgatási, gazdasági és igazságügyi formáihoz, amelyeket általában ugyanezzel a terminológiával jelölnek. Az Európai Közösségek Bírósága például csupán egy legfelsőbb joghatóság szakértőjének tűnt, és az Európai Parlamenti Közgyűléstől a valóban transznacionális parlamenti képviselőig vezető út volt az, amelyet egyes megfigyelők Strasbourgban reméltek látni. Még a Közös Piac is, amelynek kiszolgálására ezt az egész intézményi apparátust kifejlesztették, a képzelet szüleményének tűnt mindaddig, amíg a hat tagállam gazdasága szinte kizárólag a nemzeti szabályozási keretek alatt maradt. A Brüsszelben, Luxembourgban és Strasbourgban létrehozott új intézményeknek tulajdonított címkék inkább tűntek "álneveknek", mint a bevett gyakorlatnak megfelelő címeknek.¹³ A kínos helyzet tapintható volt: a kommentátorok kötelességüknek érezték, hogy többszörös átfogalmazásokhoz folyamodjanak ("kvázi jogalkotási", "kvázi alkotmány" stb.), idézőjelbe és neologizmussal azon szervek minősítése érdekében, amelyek tényleges funkciói "nem találhatók meg ott, ahol az állami modellel való analógia alapján elvárnánk".¹⁴ Azok számára, akik hozzászórtak a nemzeti alkotmányos építmények klasszikus felépítéséhez, a szerződések elolvasása állandó "mentális újrafókuszálást" eredményezett.¹⁵ Vessünk egy pillantást: itt

¹² Pierre Pescatore: *Le traité CECA. Origine et modèle de l'unification européenne*, CECA (1952–2002), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002., 181–188. o., 184. o. Általános nézőpontból lásd: Jules Bailleux, "Comment l'Europe vint au droit", *Revue française de science politique*, 60. kötet, 2. szám, 295–318. o.

¹³ Fernand Dehousse, *L'avenir institutionnel des Communautés européennes*, Centre européen universitaire, Nancy, 1967., 9. o.

¹⁴ Fritz Munch, "Prolégomènes à une théorie constitutionnelle des Communautés européennes", *Rivista di diritto europeo*, 1961., 127–137. o., 130. o.

¹⁵ Pierre Pescatore, "Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice", in *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, Brüsszel, Bruylant, 1979., 325–363. o., 331. o.

a végrehajtó hatalomnak két ága van, a jogalkotási funkció elkerüli a Parlamentet, egyetlen szervnek sincs kizárólagos funkciója, és egyetlen funkciót sem gyakorol egyetlen szerv stb. Ezeknek az intézményi elrendezéseknek a barokk vonásai szinte szédíthetik a szakembereket. Valóban beszélhetünk "politikai felügyeletről" egy alapvetően konzultatív Európai Parlamenti Közgyűlés esetében? Lehet-e parlamentnek nevezni egy jogalkotási funkcióval nem rendelkező intézményt? Továbbá, hogyan lehetne a Bizottság valóban a Közösségek "végrehajtó ága", amikor ugyanakkor megosztotta "jogalkotói funkcióját" a Tanáccsal? Milyen típusú bíróság rendelkezhet a közösségi jogi aktusok jogszerűségét felügyelő közigazgatási hatáskörrel, az intézmények közötti hatalmi egyensúly biztosítására szolgáló alkotmánybíróság hatáskörével, valamint a közös piac létrehozásából eredő konfliktusok megoldására vonatkozó választottbírói hatáskörével? A legszkeptikusabb kritikusok elítélték a politikai intézmények optikai illúzióját, amely alig fedte el a kormányok erőteljes visszatérését a közösségi döntéshozatali folyamatba; A leginkább engedékeny kritikusok az összes nemzetközi szervezetre jellemző szerepek zavarát látták. Mindannyian rámutattak azonban a hagyományos tereptárgyak hiányára (hatalmi ágak szétválasztása, speciális funkciók, parlamentáris rendszer stb.) és az országok által a döntéshozatalhoz használt kritériumok hiánya, ami aláhúzza azt a sok bizonytalanságot, amely a közösségi intézmények végrehajtásának e szakaszára nehezedett.¹⁶

Témánk itt ez az újszülött Európa, amely a Római Szerződésekből emelkedik ki, ez a rövid történelmi sorozat, ahol ezek az intézmények formát öltenek és diskurzust folytatnak, mindenféle utat és identitást kipróbálva. Igaz, hogy eleinte nem sok politikai vagy társadalmi szereplő érdeklődött a Római Szerződések iránt, és a nemzeti szintet részesítette előnyben céljaik elérésére legalkalmasabbnak. Mindazonáltal az új intézmények szívében vagy közvetlen periferiáján elkezdtek kialakulni a közösségi politikai, közigazgatási, jogi és piaci szakemberek első mikrokozmoszai, azzal a szándékkal, hogy nemzetek feletti húst és csontot adjanak a szerződések szövegének és fikciójának. Ezek az európai vállalkozók, e közösségi intézmények első "bérlei", különböző okokból arra törekedtek, hogy megvédjék az intézményeket az államközi manőverek nyomásától. Ezek a vállalkozások távolról sem képviseltek egyetlen csoportot vagy projektet (neoliberális, föderalista vagy más), hanem olyan változatos jellemzőket öltöttek, mint a nemzeti hatalmi struktúrák, amelyekből származtak, és a transznacionális hálózatok (politikai, gazdasági, jogi stb.), amelyhez kapcsolódtak. Parlamenti képviselők, vállalkozók, nagykövetek, biztosok, a végrehajtó hatalmi ágak magas rangú köztisztviselői, gyakran jogi szakmák gyakorlói, de jogászprofesszorok, bírák és

¹⁶ Piers Ludlow: Érték, rugalmasság és nyitottság. The Treaty of Rome's Success in Historical Perspective", in Julio Baquero Cruz, Carlos Closa Montera, szerk., *European Integration in Historical Perspective from Rome to Berlin (1957-2007)*, Peter Lang, 2009, 17–39. o.

¹⁷ Bár voltak például transznacionális neoliberális hálózatok, amelyek aktívan részt vettek a Római Szerződések kidolgozásában és végrehajtásában, Európa intézménye sokkal összetettebb és proteusabb folyamat volt. Lásd François Denord, Antoine Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, éd. Raisons d'agir, 2009.

a Számvevőszék ellenőrei vagy üzleti jogászok. Szakmai és intézményi projektjeik viszonylag függetlenek voltak egymástól, sőt néha ellentmondásosak is voltak, tükrözve azoknak a társadalmi tereknek a sokféleségét, amelyekben kibontakoztak. Adminisztratív szempontból a cél egy valóban nemzetek feletti bürokrácia alapjainak lefektetése volt, amely egy struktúrát, jogi és igazságügyi eszközöket jelentene, amelyek biztosítják a "széles körű közösségi érdek" tiszteletben tartását, nem pedig egy nemzetközi titkárság, amelynek feladata a közös piacok létrehozásának technikai vonatkozásai. Politikai szempontból a cél az európai parlamentáris rendszer alapjainak megteremtése volt az Európai Közgyűlés hitelesen parlamentáris jellegének megerősítésével. Igazságügyi szempontból a Bíróság valóban "joghatósági" jellege forgott kockán, egy olyan bíróság, amelyet sokan nem tekintettek többnek, mint a nemzetközi választottbírói eljárásnak. Gazdasági szempontból a kérdés az volt, hogy életet leheljenek a közös piacra irányuló törekvésekbe, ahol Brüsszel a nyitott kereskedelem és a szabad verseny garanciája és szabályozója.

Ha követjük az intézményalkotás mechanizmusait, láthatjuk, hogy az európai vállalkozók ezen első generációjának nem kellett elképzelnie egy európai projekt lehetséges körvonalait vagy eszményeit, mint a háború utáni páneurópai szószólóknak, amelyeket megfelelő számú alkotmánytervezet, közgyűlési határozat és egyéb szándéknyilatkozat testesít meg. Ettől kezdve azonban intézményeket és politikákat kellett létrehozni és megfelelően működtetnie. E tekintetben mindent ki kellett találni: a szerződésekben foglaltak szerint a különböző intézmények szerepe, hatásköre és rangja viszonylag homályos volt. Kezdetből fogva létezett egy agonisztikus dimenzió, mivel a Római Szerződések nem határozták meg pontosan az alapvetően célkitűzésekben meghatározott "politikák" magatartási szabályait, valamint az egyes "intézmények" viszonylag határozatlan működési határait, és minden intézményi csoportnak meg kellett jelölnie státuszát és meg kellett határoznia küldetését. Az egyhangúlag elismert cselekvési kör és a tagállamokon belüli fellépéshez szükséges befolyás hiányában e különböző vállalkozások sikere nagymértékben azon az egyetlen terepen játszana szerepet, amely legitimitást adott nekik, amikor diplomatákkal és miniszterekkel konfrontálódtak – maguknak a szerződéseknek a terepén. Így a Római Szerződések központi értéktárggyá váltak bírúk, biztosok, parlamenti képviselők, vállalkozók és európai üzleti jogászok egy csoportja számára, akik számára ez a közös papíralapú alapítvány lehorgonyozta és támogatta kompetenciaigényüket. Így az európai közösség kezdeti vállalkozóit arra készítették, hogy olyan házi doktrínákat alkossanak, amelyek úgy értelmezték az európai szerződéseket, mint amelyek bizonyos fokú autonómiát biztosítanak, még ha viszonylagosan is, a különböző közösségi helyszíneknek, ahol tevékenységüket gyakorolták. Az Európai Gazdasági Közösségek létrehozását 1958. január 1-jétől kísérő intézményi stratégiák magukban foglalják a szerződéseket övező narratívák és jogi racionalizálások sorozatának felépítését. Ebben az összefüggésben a jog nem kizárólag a jogi tétellel foglalkozó szereplők ezoterikus diskurzusa volt, hanem alapvető hordozója volt azoknak az intézményi vállalkozásoknak, amelyek céljaikat és az általuk közvetített értékeket tekintve rendkívül sokfélék voltak. Ez a tanulmány nyomon követi e munka alkalmazását mind a

Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Bíróság és Közös Piac.

-1- OBJECTIVITY ÁLLÍTÁSA. AZE-URÓPAI BIZOTTSÁG ÉS A SZERZŐDÉSEK RENDŐRSÉGE

Ha van olyan vélemény, amelyet a Római Szerződésekkel foglalkozó első kommentátorok osztottak, az az, hogy ezek az új szövegek nagymértékben feláldozták a Jean Monnet által dédelgetett közösségi végrehajtó szervek vezető szerepét. Az ECSC kudarcára hivatkozva a Római Szerződésekről folytatott tárgyalásokon részt vevő francia küldöttség gondosan elkerülte, hogy két új végrehajtó szervet – az EGK-t és az Euratomot – a jelentős döntéshozatali hatáskörrel felruházott Főhatóság nemzetek feletti modellje szerint építsenek fel. Ennek megfelelően azok a közösségi közigazgatási szolgálatok, amelyek 1958. január 1-jén az Avenue de la Joyeuse Entrée és a brüsszeli Rue de la Loi kereszteződésében foglalták el székhelyüket, alacsony profilúak voltak. "végrehajtó" végrehajtó hatalom nélkül, "igazgatás" végrehajtási hatáskörök nélkül, az EGK első bizottságának elnöke, Walter Hallstein lakonikus megjegyzést tett: "nem a döntési jogkör jellemzi lényegében a Bizottság szerepét a Szerződés intézményi rendszerében [...]".¹⁸ De ez még nem minden. Az intézményi gyengeség mellett egy széttagozott európai bürokrácia jött létre, amely ezentúl háromfejű volt. A gyakorlatban három "közösségi végrehajtó szerv" – a Főhatóság, az EGK Bizottsága és az Euratom Bizottsága – létezett egymás mellett. Ezenkívül földrajzilag szétszóródtak, a Főhatóság Luxemburgban maradt, míg a másik kettő Brüsszelben, az új Közösségek ideiglenes fővárosában telepedett le. Közös igazgatási szolgáltatások (néhány kivételtől eltekintve) vagy a köztisztviselők egységes jogállása (az első 1968-ból) nélkül nagyon kevés olyan intézményi kapcsolat létezett, amely biztosítani tudta volna a koordinációt a Római Szerződések elfogadását követő első tíz évben. A zűrzavart fokozza, hogy egészen a végrehajtó szervek 1967. július 1-jei egyesüléséig visszafogott rivalizálás alakult ki a luxembourgi ESZAK Főhatósága és az EGK Bizottsága, valamint az Euratom feltörekvő brüsszeli pólusa között, ahol mindkét székhely azt állította, hogy a valódi közösségi törekvést testesíti meg.¹⁹ Bár a transznacionális bürokrácia kialakulása így nagymértékben veszélyeztetettnek tűnt, az "európai kormány" felé vezető politikai út nem tűnt megvalósíthatóbbnak. A Római Szerződésekkel kapcsolatos tárgyalások során már képviselt diplomáciai irányvonalat követve a francia kormány elutasította, hogy ezeket a végrehajtó szerveket másnak tekintse, mint "nemzetközi titkárságoknak", amelyek pusztán a koordinációért felelősek. Ezt szembeötlően megerősítették az 1961-62-es francia Fouchet-projektek, amelyek szerint

¹⁸ Walter Hallstein, *Débats de l'Assemblée parlementaire commune du 23 juin 1958*, 1959, 159. o.

¹⁹ Lásd: Daniela Preda, "Hallstein e l'amministrazione pubblica europea", in *Storia Amministrazione Costituzione, Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 8. szám, 2000., 79–104. o.

egy negyedik közösség létrehozását irányozta elő, amely a Michel Debré vezette kormány számára teljes mértékben "politikai" közösség lenne.²⁰

Lehetetlen adminisztráció, valószínűtlen kormányzás, a közösségi végrehajtó szervek az "objektivitás" igényén alapuló intézményi identitás alapján léptek be a döntéshozatali folyamatba, figyelembe véve a "politikusok" politikája által motiváltak vagy akár szűk értelemben vett "nacionalista" álláspontokat a tagállamok képviselőinek észrevételei.²¹ Itt nyomon követhetjük ennek az újszerű intézményi útnak a feltalálását, amely abban a politikai-adminisztratív vállalkozásban figyelhető meg, amely az EGK Bizottság elnöke – aki lelkes szószólója volt a szerződések alkotmányos olvasatának lelkes szószólójának – és egy olyan jogi felügyeleti tevékenységért felelős jogi osztály találkozásából nőtt ki, amely a közösségi intézmények által nem rendelkezett adminisztratív felügyeletet helyettesítette. Együtt alapították meg a végrehajtó hatalom objektivitási küldetését – a Közösségek általános érdekeinek őrzését – egy "alkotmány szerződés", egy egységes és objektív, az államoktól független norma fikatív alapon. Most az ő feladatuk volt, hogy érvényt szerezzenek ennek a szabványnak. Játék a homályos belső határookra egy "igazgatás" (a főigazgatók) és egy "politikai" entitás között, amely egyedülállóan hasonló küldetéssel és kompetenciával, valamint társadalmi-gazdasági profilokkal rendelkezik,²² ezek az európai vállalkozók kidolgozták egy olyan Bizottság egyenletét, amely megerősítette vezető szerepét a jog versenyterén.

a) *Az alkotmány doktrínája Hallstein professzor úrnak*

Ez a hajlam arra, hogy a kialakuló közösségi közigazgatást az objektivitás és a jog szempontjából határozzák meg, kétségtelenül összefügg a három közösségi végrehajtó szerv (ECSC, Euratom, EGK) első biztosainak és vezető köztisztviselőinek profiljával. Mindkét kategóriában a kinevezettek a legtöbb esetben jogi diplomával rendelkeztek, és gyakran közvetlenül jártasak voltak a jogi szakmákban.²³ Ezt a jogpreferenciát emblematikus módon testesítette meg az EGK Bizottság első elnöke, Herr Professor Hallstein, egy buzgó teoretikus. Valóban, a Frankfurti Egyetem egykori jogászprofesszora és alkancellárja, aki állítólag minden körülmények között megtartotta a professzori címet, az elnök intellektuális tanítói szerepét látta, olyannyira, hogy a német sajtó gyakran szemrehányást tett neki

²⁰ – Erről a témáról lásd Marie-Thérèse Bitsch: "Les institutions communautaires face au projet d'union politique (1958–62)" (Les institutions communautaires face au projet d'union politique (1958–62)), in *La construction européenne. Enjeux politiques et choix institutionnels*, Peter Lang, 2007, 125–143. o., 126. o.

²¹ Pierre Pescatore: *Le droit de l'intégration. Emergens d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Leiden, Sijthoof, 1974, 80. o.

²² Didier Georgakakis, Marine de Lassale, "Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166–167. szám, 2007., 38–53. o.

²³ Az 1952 és 1967 közötti időszakban a biztosok 50%-a rendelkezett jogi diplomával, 22,5%-uk pedig jogi szakmában. Lásd Andrew MacMullen, "European Commissioners: National Routes to a European Elite" (Európai biztosok: nemzeti útvonalak az európai elithez), in Neil Nugent, szerk., *At the Heart of the Union. Az Európai Bizottság tanulmányai*, Macmillan, 2000, 28–50. o.

"professzori hozzáállásáért" és "jogi fordulatáért".²⁴ Utazásai során számos konferenciát tartott amerikai és európai egyetemeken: jelen volt többek között a Nemzetközi Jogi Egyesület hamburgi kongresszusán 1960 augusztusában, a Harvard Egyetemen 1962-ben, a Padovai Egyetemen 1962 márciusában, a Max-Planck Intézetben 1963 júliusában, és 1963-ban Párizsban az *Académie des sciences morales et politiques*, 1964 decemberében a londoni Royal Institute on International Affairs, 1965 márciusában a British Institute of International and Comparative Law, 1965 júniusában a Liège-i Egyetem Institut d'études juridiques européennes, stb. Igaz, hogy Walter Hallsteinnek számos tudományos címe volt. Mielőtt 1950-ben meglepetésszerűen kinevezték a párizsi szerződés tárgyalásával megbízott német küldöttség élére, kizárólag tudományos karriert futott be, a Berlieni Egyetemen, ahol nemzetközi magánjogot tanult, 1941-től a Frankfurti Egyetemen, majd a Rostocki Egyetemen, ahol 1931 és 1941 között tanított, valamint a Georgetown Egyetemen (Washington D.C.) 1948-1949-ben.²⁵ Hallstein a német jogi karokkal való kapcsolatának megszakítása helyett a német szövetségi Németország külügyi titkárságának vezetőjeként (1952–1957) a politikába való belépése arra készítette, hogy a jogot, különösen a német jogi doktrínát választotta politikai vállalkozásai kedvelt terepeként. Egykori asszisztense hangsúlyozta Hallstein szenvedélyes elkötelezettségét a jog eszméje iránt: "ha Hallstein jogász úgy beszél a Közösségről, mint a jog és a törvényesség alkotásáról, az azért van, mert a jogot nemcsak a jog eszménye megvalósításának eszközének tekinti, hanem a jog harmonizálásának eszközének is az európai államokban élő valamennyi ember számára".²⁶ Még egyértelműbben, az *Auswärtiges Amt*-ban töltött évei során Hallstein segített meghatározni a német diplomácia "jogi doktrínáját", magasztalva a Németországi Szövetségi Köztársaság által néhány hónappal korábban a korlátozott szuverenitás jegyében született európai kötelezettségvállalások alkotmányosságát.

²⁴ Wilhelm Grewe, "The Lawyer as Diplomat", *Society of International Law Proceedings*, 54. kötet, 1960., 232–236. o., 233. o.

²⁵ Walter Hallsteinről lásd Wilfried Loth, William Wallace, Wolfgang Wessels, szerk., *Walter Hallstein írásait. Az elfelejtett európai?*, Macmillan Press, 1998. Lásd még: Corrado Malandrino, "Tut etwas Tapferes": *Compi un atto di coraggio: l'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Bologna, Il Mulino, 2005.

²⁶ Ernst Steindorff, "Der Beitrag Walter Hallstein zur europäischen integration", in Ernst Steindorff (szerk.), *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1966, 3. o.

Az Auswärtiges Amt és jogász-diplomatái és alkotmányos doktrínája

Ami az alkotmányos doktrínát illeti, Hallstein egy maroknyi jogász-diplomatát hívhatott segítségül, akik mind az 1950-es éveket jellemző európai vitákban, mind a joggal foglalkozó főbb német tudományos folyóiratokban aktívak voltak. Ezek közé tartozott Carl Friedrich Ophüls, a nemzetközi közjog professzora, aki az ESZAK-tárgyalásokon, majd az Európai Védelmi Közösségben részt vevő német küldöttség jogi tanácsadója volt, és aki az 1950-es években a Külügyi Titkárság "Európa" osztályát vezette, mielőtt 1958-ban az NSZK első nagykövete lett a Közösségek mellett, így kísérte Walter Hallsteint Brüsszelbe; Karl Carstens, aki 1954-ben csatlakozott a Külügyi Titkársághoz, majd 1960-ban jogászprofesszor, majd 1960 és 1964 között külügyminiszter lett, és hosszú politikai és tudományos karriert folytatott, amely a Németországi Szövetségi Köztársaság elnökségéhez vezetett (1979-1984); Wilhelm Grewe, szintén a nemzetközi jog professzora, Konrad Adenauer jogi tanácsadója, később az Auswärtiges Amt jogi ügyek, *majd politikai ügyek* vezetője az 1950-es években, végül Németország washingtoni, majd NATO-nagykövete 1962-ben. E csoport további tagjai a frankfurti jogi kar korábbi munkatársai és asszisztensei voltak, köztük Ernst Steindorff, aki Hallstein asszisztense volt a Frankfurti Egyetemen, és gyakornoka volt 1950-51-ben a párizsi szerződés tárgyalásai során, és aki akkoriban az Európai Bizottság professzora és jogi tanácsadója, valamint a Nemzetközi Európai Szövetség német fejezetének első elnöke volt Jog (Fédération Internationale pour le Droit Européen vagy FIDE); Hermann Mösler nemzetközi jogászprofesszor, kollégája a Frankfurti Egyetemen, aki 1949 és 1954 között az *Auswärtiges Amt* jogi tanszékét vezette, mielőtt a német kormány 1959-ben az Emberi Jogok Európai Bíróságába, majd 1976-ban a Nemzetközi Bíróságba nevezte ki.²⁷

Kollektíven fenntartották az "alkotmányos" jelleget – i.e. a szövetségi jog feletti és közvetlenül alkalmazandó – a Német Szövetségi Köztársaság által az 1950-es években vállalt európai kötelezettségvállalások összességére vonatkozóan. Ez már az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1950-es aláírásakor is így volt, amikor a Walter Hallstein vezette német küldöttség az egyezmény "alkotmányos" jellegére hivatkozott.²⁸ Az ESZAK-Szerződés aláírását követő napokban is ez volt a helyzet, amikor e jogász-diplomaták

²⁷ Erről a csoportról és tudományos aktivizmusáról lásd: Billy Davies, *Resisting the European Court of Justice. Németország konfrontációja az európai joggal (1949-1979)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

²⁸ Ezzel kapcsolatban lásd Stéphanie Hennette-Vauchez: *Divided in Diversity. Nemzeti jogi ösztöndíj(ak) és az Emberi Jogok Európai Egyezménye*, munkadokumentum, Robert Schuman Központ – Európai Egyetemi Intézet, 2009.

a főbb német jogi folyóiratok hasábjai, amelyek alátámasztják azt az elképzelést, hogy "alkotmányos jellegű európai struktúra" született – ami ellentétes az uralkodó német jogi doktrínával.²⁹ A Római Szerződés aláírása után szétszóródtak – professzorok, az EGK Bizottságának elnöke, az Európai Közösségek nagykövete, a német külügyminisztérium politikai igazgatója stb. lettek. – a jogász-diplomaták e kis csoportja szoros kapcsolatot tartott fenn Hallstein elnökkel, amint azt a Festschrifthez való hozzájárulásuk is tanúsítja, amely 1966-ban Hallsteint 65. születésnapja alkalmából tisztelte meg.³⁰ Az 1950–1960-as évtized fordulóján betöltött különböző tisztségeikben kórusban továbbra is a korábbi európai szerződésekre már alkalmazott alkotmányértelmezést képviselték, a Római Szerződéseket valóságos alkotmánynak állítva be, i.e. objektív és önálló jogi struktúra, amelytől nem lehet eltérni.

Az EGK Bizottság élén betöltött új feladataiban Dr. Juri. Walter Hallstein megismételte a német diplomaták által az 1950-es években kialakított alkotmányos doktrínát, ezúttal nem az NSZK nemzetközi kötelezettségvállalásainak kényszerítő jellegét magasztalva, amely a "nemzetközi közösség" teljes jogú tagságára törekedett, hanem inkább egy olyan Bizottság alakját, amelynek feladata a szerződések által létrehozott objektív alkotmányos rend őrzése. Igaz, hogy a Bizottság elnökének beszédeit olvasva állandóan a Római Szerződések politikai jellegének bizonyításával vagyunk elfoglalva: "[...] a meglévő Európai Közösségeket »gazdaságinak« nevezik. Az Európai Közösségek munkája azonban nem gazdasági. Nem integrálja a termelők, munkaadók és munkavállalók, gazdálkodók, bankárok és boltosok döntéseit. Az államok gazdaságpolitikái, szociálpolitikái integrálódnak és egyesülnek [...]. Közösségeink tehát már maguk is egy valódi és teljes »politikai Unió« kezdetei."³¹ Ez a "gazdasági politikai unió" ³² azonban objektív és vitathatatlan forráson alapul, i.e. a Római Szerződések alkotmányos jellege, amelyek legitimitásának legfőbb alapját, a "közösségi jogi" státuszt ruházzák rá: "a Közösségek sokkal inkább hasonlítanak egy alkotmányos konstrukcióra, mint egy klasszikus

²⁹ Carl Friedrich Ophüls, "Juristische Grundgedanken des Schumanplans", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1951. április 15., 288–292. o.; Hermann Möslér, "Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl", *Zeitschrift für Ausländisches Recht und Völkerrecht*, 14. kötet, 1951, 3–22. o.; Ernst Steindorff, "Schuman-Plan und Europäischer Bundesstaat", *Politisches Archiv*, 1951. május 20., 3955–3986. o.

³⁰ Ernst Steindorff, szerk., *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1966.

³¹ Walter Hallstein, "L'unité de l'action européenne (discours du 15 October 1964 aux VIIIème états généraux des communes d'Europe)", Centre de recherches européennes, Lausanne, 1965, 10–11. o.

³² Walter Hallstein, "The European Economic Community", *Political Science Quarterly*, 78. kötet, 2. szám, 1963. június, 165. o.

nemzetközi szervezetet, mert céljaikat szuverén jogokkal felruházott intézményeknek kell megvalósítaniuk".³³ Ugyanez vonatkozik magukra a közösségi végrehajtó szervekre is, mivel a "Hallstein-doktrína" a Bizottság politikai tekintélyét jogi feladataik megerősítéséhez köti. A "német típusú" – állandó, hierarchikus és specializált 34 – bürokrácia építészeként, de egyben a Bizottság politikai funkcióinak szószólójaként Hallstein a Bizottságot a Római Szerződések által elrendelt objektív alkotmányos rend őrének és egyben szószólójának tekintette.

b) A minisztérium of jog

Ezt a "Hallstein-doktrínát" erősen közvetítették az akkori igazgató, Michel Gaudet égisze alatt működő jogi osztály ambíciói, egy olyan osztályé, amely kulcsfontosságú helyzetben volt az újszülött közösségi adminisztráció szívében.³⁵ Semmi sem készítette ezt az állami joggal átítatott jogászt arra, hogy magáévá tegye a német jogászprofesszor nemzetek feletti doktrínáját. A Conseil d'État egyik ügyvédjének fiaként, aki a párizsi jogi karon és az *Ecole libre des sciences politiques-en* végzett, 1942-ben nevezték ki a francia államtanácsba, Gaudet a Conseil d'État-ban dolgozó kollégái nyomdokaiba lépett, felváltva töltött be könyvvizsgálói és maître de requêtes-i tisztségeket a francia közigazgatási bíróságon, valamint kormányzati szolgálatban a marokkói francia protektorátus jogi tanácsadójaként (1945) és Léon Tinguy du Pouët gazdasági és pénzügyminiszter kabinettitkáraként (1946–1947). Ez a háttér magyarázza Gaudet kinevezését a Főhatóság jogi osztályának vezetőjévé Maurice Lagrange, a Conseil d'État munkatársa és Jean Monnet munkatársa ajánlására. Michel Gaudet azonban "serviteur d'Etat" identitása ellenére a Julie Bailleux által hatékonyan leírt "áttérési" folyamat során fokozatosan befolyást szerzett Luxemburgban a Közösségek "nemzetek feletti szellemének" őréként és előmozdítójaként.³⁶ Mint leírja, Michel Gaudet Luxemburgba érkezése után azonnal Jean Monnet nagyon közeli munkatársainak kis köréhez tartozott, és ezzel olyan szerepet szerzett, amelyet az ügyvédek ritkán játszanak nemzetközi szervezetekben. Ezen túlmenően, miután keresztapja elhagyta az EK intézményeit (1955. június) és sok legközelebbi

³³Walter Hallstein, "Zu den Gründlanden und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaften", in *Zur Integration Europas, Festschrift für Carl Friedrich Ophüls*, i. m., 5. o.

³⁴Lásd: Daniela Preda, "Hallstein e l'amministrazione pubblica europea", i. m.

³⁵A *Sorbonne-on (politikatudományi osztály, 2010. március) védett habilitációm* keretében megkezdtem a közösségi vezetők jogi szolgálatának feltárását, amelynek szerepét eddig elhanyagolták az EB-ről szóló tanulmányok javára. Tanulmánya most lendületet kapott, és a közelmúltban fontos új munkák születtek, amelyekről ez a rész csak részben számol be: lásd különösen a Julie Bailleux által 2012 júniusában megvédett Ph.D.-t, *Penser l'Europe par le droit. L'invention du droit communautaire en France (1945-1990)*, Université Paris 1-Sorbonne, 595 p., 2012. június. Morten Rasmussen nemrégiben felvetette a Főhatóság jogi osztálya keletkezésének történetét "Az európai jog alkotmányos gyakorlatának létrehozása. The History of the Legal Service of the European Executive (1952–1965)", *Contemporary European History*, 21 (3), 2012, 375–397. o.

³⁶Julie Bailleux, *Penser l'Europe par le droit*, i. m.

munkatársak (François Duchêne; Max Kohnstamm vagy Pierre Uri), Michel Gaudet továbbra is az egyik utolsó, ha nem az utolsó, a Monnet képviselője öröksége az ESZAK intézményein belül, annál is inkább, mert az évek során nagyon szoros kapcsolatot tartott fenn Jean Monnet-val. A Főhatóság új elnöke általi kinevezése, René Mayer, mint intézmény képviselője a Római Szerződések megírásával megbízott csoportban, újabb lépést jelent afelé, hogy a páneurópai eszmék rendíthetetlen előmozdítójává váljon.³⁷ Kétségtelenül segített a Főhatóság kezdeti megszervezése, mint 'Feladat adminisztráció' (*Administration de Mission*), ahol az ESZAK végrehajtó szerveinek tagjai és magas rangú köztisztviselők szorosan együttműködtek 'munkacsoportok',³⁸ Michel Gaudet alatt a jogi osztály kulcsfontosságú pozíciót szerzett.³⁹

Sok bizonyíték van azonban arra, hogy ez a helyzet veszélybe került a két új Európai Közösség létrehozásakor. Michel Gaudet, aki ekkor még a Főhatóság jogi osztályának igazgatója volt, azonnal felismerte a minisztériumnak a Közösségek felbomlását követő háromoldalú felosztásában rejlő veszélyeket. A Római Szerződés 1958. január 1-jei hatálybalépését követő hetekben Gaudet számos feljegyzést intézett a három végrehajtó testület testületeihez, még akkor is, amikor az új Euratom és EGK Bizottság szervezeti ábrái sietve, de a kormányzati befolyástól védve készültek.⁴⁰ Felhívta a *Collège* figyelmét a három szerződés értelmezése során a "steril eltérés", valamint a "haszontalan és sérelmes szembenállás" veszélyeire, amelyek három különálló, eltérő érdekekkel és potenciálisan egymással versengő beadványokkal rendelkező jogi egység létrehozásából erednek.⁴¹ Mindenesetre nem kétséges, hogy az ilyen felosztás csak gyengítené a közösségi jogszakértőket, akiknek "házon belüli" hatásköre éppen azon a képességükön alapult, hogy a Szerződések egyértelmű és objektív jogi jellegére hivatkozzanak. Gaudet 1958. január végén benyújtott feljegyzése (*Note sur l'organisation d'un service juridique commun aux trois Communautés*) szűkszavú érv egy "egyetlen jogásztestület" létrehozása mellett, amely külső hatáskörrel rendelkezik a három végrehajtó hatalom Bíróság előtti kizárólagos képviselőjére, és belsőleg teljes ellenőrzést gyakorol a jogértelmezés felett, amikor a főigazgatóságok kérdéseket tesznek fel.⁴² Néhány hónappal később, 1958 októberében Gaudet egy házon belüli feljegyzésben tovább ragaszkodott hozzá

³⁷ Michel Gaudet, interjú Gérard Bossuat-val, INT 603-1988. április 14., *Európa Hangjai Gyűjtemény, Archives historiques des Communautés européennes* (elérhető online).

³⁸ – Erről a kezdeti szerkezetről lásd: Francesco Bonini, "Studi, materiali e prospettive per una storia delle amministrazioni comunitarie", in *Storia Amministrazione Costituzione, Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 8. sz., 2000., 57–67. o.

³⁹ Dirk Spierenburg, Raymond Poidevin, *Histoire de la Haute autorité de la CECA. Une expérience supranationale*, Brüsszel, Bruylant, 1993.

⁴⁰ Lásd: Katia Seidel: *A politika folyamata Európában. Az európai elitek és nemzetek feletti intézmények felemelkedése*, Macmillan, 2010.

⁴¹ Service juridique de la Haute Autorité, "Concours susceptible d'être apporté aux nouvelles Communautés européennes", Texte n°2, 1958. február 4., 3. o., in CEAB1/956 HAEU.

⁴² Michel Gaudet, a Főhatóság jogi osztálya, "Note sur l'organisation d'un service juridique commun aux trois Communautés", 1958. január 26., 12. o., 1. o., CEAB1/956 HAEU.

hogy a három kollégium egyikéhez benyújtott "valamennyi dokumentumnak" először a jogi osztályon kell keresztülmennie a szerződések szükséges értelmezési következetességének nevében.⁴³ Ez a projekt ambiciózus volt, de az EGK biztosai között három létfontosságú támogatója volt: Walter Hallstein, Hans van der Groeben és Jean Rey, a Bizottság elnöke, az EGK-ban és az Euratomban dolgozó kollégáival a közös szolgálatok létrehozásáról folytatott tárgyalásokért felelős biztos, és a "Jogi csoportért" felelős biztos. Mindhárman Ph.Jogi tanárok voltak, és úgy vélték, hogy a Bizottság "természeténél fogva közgazdászok és jogászok état-majorja".⁴⁴ A három Közösség közös jogi osztályának ötletét ugyanis a Közösségek és a Főhatóság tagjai gyorsan elfogadták.⁴⁵ Az eredetileg elképzelt három osztály (vagy ami még rosszabb, az egyes főigazgatóságok alá tartozó számtalan "mini jogi osztály") helyett így egyetlen jogásztestet hoztak létre a *Közösségek háromfejű szervezetének* ellensúlyozására. A szerződések objektív elemzéséhez szükséges "függetlenségre" hivatkozva,⁴⁶ a jogi osztályt ezenkívül az igazgatási struktúrán kívüli "extra hierarchikus" helyzetbe helyezték, amely közvetlenül a biztosoknak, nem pedig a főtitkárságnak tartozik felelősséggel, mint általában a nemzetközi szervezetekben. Ily módon a tanszék elkerülte az ezzel egy időben kialakuló, különösen merev hierarchikus szervezetet. Mi több, a minisztérium ezt a strukturális és általános álláspontot arra használta fel, hogy legitimálja szerepét a különböző főigazgatóságok ambícióinak kialakításában és megfékezésében. Így "a szerződések egységes értelmezése és a végrehajtó hatalom Bíróság előtti védelme" azt jelentette, hogy a jogi osztállyal "konzultálni kellett a szerződések értelmezésének valamennyi kérdéséről, a végrehajtó hatalom valamennyi jogszabálytervezetéről, és különösen az EGK/Euratom elé terjesztendő javaslatokról".⁴⁷ Ez az ambiciózus terv nem volt holt betű, ha a Michel Gaudet-t "11. biztосként" leíró beszámolók alapján ítéljük meg.⁴⁸ Gaudet beszámol róla: "A Főhatóság, majd később az EGK Bizottsága ülésein az 1960-as években szerzett tapasztalataim szerint a jogi osztály a végrehajtó hatalom valamennyi ülésén jelen volt. [...] Folyamatosan megkérdezték tőlünk [...] "Megengedi ezt a Szerződés?", "Érthető-e így a Szerződés?"".⁴⁹

A jogi osztály volt az egyetlen közös igazgatási szolgálat 1958-tól a Közösségi Végrehajtó Szervek 1967-es egyesüléséig (kivéve a

⁴³ – Erről az 1958. októberi dokumentumról lásd: Antonio Grilli, *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Il Mulino, 2010., 215–220. o.

⁴⁴ Jean Rey, "Les juristes et le Marché commun", *Journal des tribunaux*, 1961, 1–2. o.

⁴⁵ Service juridique, "Service juridique commun aux trois Communautés", 1958. február 15-i levél, 4 oldal, Archives historiques des Communautés européennes, CEAB 1/956.

⁴⁶ Michel Gaudet, *Note sur l'organisation...*, i. m., 4. o.

⁴⁷ Michel Gaudet, "Note relative aux tâches et à l'organisation du Service juridique", 1958. november 26., CEAB1-956 HAEU.

⁴⁸ Jean-Marc Sohier, idézi: Michel Dumoulin *et alii*, szerk., *La Commission européenne 1958-72*, i. m., 225. o.

⁴⁹ Michel Gaudet, Interjú Gérard Bossuat-val, *INT 603, 1988. április 14.*, i. m.

tájékoztatási osztály és a statisztikai hivatal),⁵⁰ és a Római Szerződésekkel kapcsolatos jogi gondolkodás egyik fő forrásává vált. Ez annál is inkább könnyebb volt, mert a szolgálatnak kevés vagy semmilyen versenytársa nem volt, mivel a Miniszterek Tanácsának és az Európai Parlamenti Közgyűlésnek legjobb esetben is csak egy maroknyi jogi tanácsadója volt. Úgy tűnt, hogy csak az EGK Bizottságának főtitkársága - Guy Mollet korábbi kabinettitkára, Émile Noël irányítása alatt - volt abban a helyzetben, hogy szembe szálljon Michel Gaudet törekvéseivel. De azon kívül, hogy a két igazgató "császár volt, akik körültekintően bántak egymással [...] és tudták, hogy körültekintően kell bánniuk egymással",⁵¹ egészen a három végrehajtott hatalom egyesüléséig Émile Noëlnek csak részleges elképzelése volt a Közösségekről, az EGK Bizottságáról. Ez a nem szabványos és struktúrán kívüli osztály számíthatott egy "állami jogászokból" álló csapatra is, akik jól jártasak voltak az adminisztratív ügyekben. Egy olyan környezetben, amelyben a felvételi eljárás a legtöbb esetben még mindig mentesült a versenyvizsgák szabályai alól, széles körű szabadságot biztosítva az osztályvezetőknek munkatársaik megválasztásában, Michel Gaudet és igazgatóhelyettese, Robert Krawielicki az évek során inkább a kormányzati szervezetekben és/vagy nemzetközi szervezetekben szolgáló állami jogászok profilját részesítették előnyben. Mindketten szinte egész korábbi pályafutásukat a közszolgálatban töltötték – *Gaudet esetében a francia Conseil d'État*-ban, Krawielicki esetében pedig az NSZK igazságügyi minisztériumában –, és csak csekély választási lehetőséget hagytak az ügyvédek, pénzügyi tanácsadók vagy üzleti jogászok számára, olyan szakmákat, amelyek mindazonáltal közvetlenül képzettek voltak a Közös Piac létrehozásának elősegítésére. A jogi osztályon dolgozó fiatal munkatársak többsége olyan férfi volt, akinek közös volt a közszolgálati háttere, akár nemzeti (akadémikusok, bírák, minisztériumok jogi tanácsadói stb.) vagy nemzetközi (a Saar-i Nemzetközi Törvényszék bírái, a Bíróság ellenőrei stb.).⁵²

A közös piacok kereszteződésénél és olyan jogászok támogatásával, akik hajlamosak Európára intézményi ügyként gondolni, a jogi osztály kezdettől fogva a három közösségi szerződésen átívelő jogegység előmozdítására építette doktrínáját. A szerződések jogi egysége valójában a közös jogi osztály megszállottsága volt. Michel Gaudet ugyanis már az egységes jogi osztály létrehozására irányuló felhívásának alapjaként hivatkozott "a szerződések értelmezésében és az európai építmények felépítésére irányuló erőfeszítésekben a szellem egységének" szükségességére, amelyet "a legmegfelelőbb módszernek tartott, amikor a feladat egy olyan joganyag létrehozása, amely hat olyan ország közös joganyaga, amelyek hagyományai meglehetősen

⁵⁰ Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló, 1965. április 8-án Brüsszelben aláírt, 1967. július 10-i hatállyal aláírt szerződés.

⁵¹ Gérard Olivier (ebben az időszakban a jogi osztály tagja), *Interview with Gérard Bossuat and Myriam Rancon, INT 714, 2003. december 4.*, Archives historiques des Communautés européennes, 35–36. o.

⁵² Az 1952 és 1965 között a jogi osztályon dolgozó 24 tag közül a "tiszta jogász" tudományos profilja marginális maradt (24-ből 2), és csak hárman dolgoztak ügyvédként vagy jogtanácsosként társaságoknál. Ezzel szemben 17 közvetlenül állami szolgálatból vagy nemzetközi szervezetektől érkezett.

különböző".⁵³ Következésképpen Gaudet, aki ekkor még az ESZAK jogi osztályának igazgatója volt, az ESZAK- és az EGK-Szerződés közötti joghézagokat igyekezett áthidalni, amelyek sok tekintetben jelentősen különböztek: "egyrészt a független végrehajtó szervek, másrészt a Tanácsok, a Közgyűlés vagy a Bíróság közötti intézményi kapcsolatokban", "a Közösségek nemzetközi jogi személyiségének, valamint nemzetközi jogaiknak és kötelezettségeiknek a meghatározása", valamint "a munkavállalói jogállással kapcsolatos jogi kérdések" – mindezek "a három végrehajtó hatalom közös alapvető jogi kérdései, amelyeket kezdettől fogva együttesen kell vizsgálni".⁵⁴ Hasonlóképpen a jogi osztály is vállalta, hogy előmozdítja a jogszabályok, funkciók és szerződések összehangolásának, harmonizációjának és végső soron egységesítésének módjait. Például a jogi osztály az 1960-as évek elején felszólított a Közösségek összevonására, és azt kérte, hogy "a három közigazgatás [...] fogadja el a Közösségek egyetlen köztisztviselői testületét".⁵⁵ Így annak ellenére, hogy számos ágazati kérdéssel küzdöttek (atomenergia-gazdaságtan, mezőgazdaság, versenyellenes antant és koncentráció stb.), a közösségi jogászok azon dolgoztak, hogy Európát egységes intézményi egységgé építsék, amely nemcsak a gazdasági elemzések, hanem ugyanennyire, vagy még inkább a jogi megoldások szállítója. A *res publica jogászaiként* szembesültek a közös piac felépítésével, belső konzultációk, a Bíróság elé terjesztett beadványok és doktrínák során felépítették az "intézmények" rendszerét nagy "én"-nel, amelyet Michel Gaudet soha nem mulasztott el beilleszteni. Amikor Gaudet feltette a költői kérdést: "A közösségek nem tehetik meg, hogy egyszerűen »üzletelnek«, és kihagynak minden intézményi dolgot? Talán egy tényszerűbb megközelítés megkímélhetné a szervezettről, a hatalomátadásról és a demokráciáról szóló beszédeket – beleértve az enyémet is –, ami végül is nem szükséges hozzájárulás a közös piac sikeréhez!", gyorsan hozzátette, hogy "ez a tanult közönség ennél többet tud. Az Ön számára a közös piac sokkal többet jelent, mint egy pusztán kereskedelmi megállapodás [...]. Ez az összetett feladat nem végezhető el megfelelő intézmények nélkül [...] amelyek nélkülözhetetlenek a közös piac létrehozásához, irányításához és működtetéséhez." És ha az intézményi logika nem csupán a közös piacok irányítását öleli fel, az azért van, mert "abban a nemesebb és lényegesebb feladatban, a közösségi jog Szerződésekben foglalt formájában történő kiegészítésében és végrehajtásában" gyökerezik.⁵⁶ Az a feladat, hogy "felügyelje a jelen Szerződés rendelkezéseinek és az intézmények által e Szerződés alapján hozott intézkedéseknek az alkalmazását" (EGK-Szerződés, 155. cikk), a jogi osztály által összeállított feljegyzésekben valódi "szerződés-felügyeletté" váltami a közösségi vezetőket jóval túlvitte a Közös Piacok megszervezésének feladatán.⁵⁷ Ebben a kérdésben

⁵³ Michel Gaudet, a Főhatóság jogi osztálya, "Note sur l'organisation d'un service juridique commun aux trois Communautés", 1958. január 26., 1. o., HAEU CEAB1/956.

⁵⁴ A Főhatóság jogi osztálya, "Concours susceptible d'être apporté aux nouvelles Communautés européennes", Texte n°1, 4 février 1958., 2. o., in HAEU CEAB1/956.

⁵⁵ Michel Gaudet, "The Challenge of the Changing Institutions", *Common Market Law Review*, 3. szám, 1965–66., 143–157. o., 150. o.

⁵⁶ *Uo.*, 144. o.

⁵⁷ Az európai vezetők jogi osztálya, feljegyzés M. Sassen és Rey részére, 1961. október 19., 2. o., BAC 118/1986-932.

keretbe foglalva azon "feltételezett bűncselekmények" azonosítását, amelyeket a jogi osztály (kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset útján) a Bíróság elé utalhatott, a végrehajtó hatalom alapvető eszközévé vált, és a törvény révén megszilárdította a szerződések őreként betöltött szerepüket. Ez a Bizottság politikai státuszát megerősítő stratégia a "Hallstein-doktrínában" a szerződések és tágabb értelemben az "általános közösségi érdek" őrzését hangsúlyozta. A közösségi végrehajtó szervek metszéspontjában elhelyezett jogi osztály beültetése alapvető mozgatórugója volt ennek a stratégiának, és konkrétan megvalósította a szerződések jogi végrehajtását, objektivitással ruházva fel ezt a hatóságot.

-2- KOLLEKTÍV EXPERT INTÉZMÉNYI RFORMÁBAN. AZEURÓPAI PARLAMENT ÉS A JOGI PARLAMENT

A strasbourgi közgyűlésnek kevés külső pompája van. Az Európa Tanácstól kölcsönzött épületben található; a hat tagállam parlamentjeitől kölcsönzött teremőrök szolgálják fel, akik még mindig nemzeti egyenruhájukat viselik; még meg is kellett keresztelnie magát, mivel a nyájas "Közgyűlés" névvel született. A luxembourgi székhelyű adminisztratív szolgálatok az ülésszak idején Strasbourgba költöznek. Állandó bizottságai peripatetikusak – Strasbourgban, Luxembourgban vagy Brüsszelben üléseznek. Jogi hatásköre korlátozott.⁵⁸

Így jelent meg az Európai Parlament 1959-es ülésein egy látogatónak. Az alapvetően konzultatív hatáskörökkel felruházott, a Bizottság-Tanács páros peremére száműzött Európai Parlamenti Közgyűlés, ahol a Közösségek "jogalkotói hatalmának" nagy része összpontosult, a nemzeti parlamentek halvány másolata volt. Igaz, hogy a Parlamenti Közgyűlés abban különbözött a többi konzultatív európai közgyűléstől (Európa Tanács, Nyugat-európai Unió, NATO), hogy kezdetleges parlamenti ellenőrzést gyakorolt a végrehajtó hatalom felett, mivel jogában állt bizalmatlansági szavazást elfogadni a biztosok testülete ellen. A Római Szerződések keretében azonban a Tanács volt a "törvényhozó hatalom" fő székhelye, és ez a bizalmatlansági jogkör nagyrészt illuzórikus volt. Ez a kétértelműség tükröződött e jogalany minősítésében, amelyet a szerződések nem akartak hiteles "Parlamentnek" nevezni.⁵⁹ Az Európai Közösségek egyik legfigyelmesebb amerikai megfigyelője ezt a közgyűlést a nemzeti parlament és az Egyesült Nemzetek Közgyűléséhez hasonló nemzetközi közgyűlés keresztvezésének tekintette, és kissé gonoszul hozzátette, hogy "a költségvetés feletti hatásköre alacsonyabb rendű, mint az Egyesült Nemzetek Közgyűlésé, amely meghatározza a költségvetést

⁵⁸ Eric Stein, "The European Parliament Assembly: techniques of emerging 'political control'", *Nemzetközi Szervezet*, 13. kötet, 2. szám, 1959, 233–254. o., 233. o.

⁵⁹ Az "Európai Parlamenti Közgyűlés" parlamenti képviselői 1962. március 30-i határozatukkal, amely Fernand Dehousse szavaival élve valóságos "kisállamszín" volt, az "Európai Parlament" megjelölést igényelték, amelyet a francia és olasz fordításban elutasítottak.

a szervezet tagja".⁶⁰ Ezt a kezdeti bizonytalanságot egy "alapvető nehézség" súlyosbította. Pierre-Henri Teitgen, a korai európai parlamentarizmus egyik vezéralakja szavaival élve, hogyan lehet "létrehozni és kifejleszteni egy olyan speciális fellépés politikai ellenőrzését, mint a Közösségé?".⁶¹ Ezt az egyenletet alapvetően nem változtatta meg a Római Szerződések aláírása: az új parlamenti képviselők aggódtak egy "ilyen technikai, tudományos és gazdasági munkának szentelt közgyűlés" lehetetlen politikai jövője miatt, és arra buzdították egymást, hogy szabaduljanak meg a technika e csapdájából. "Amikor a táblázatainkat tanulmányozzuk, amikor diagramokat készítünk és pénzügyi problémákat vetünk fel, vigyázzunk, hogy ne hanyagoljuk el az emberi érzéseket" – hangzott egy olasz kereszténydemokrata képviselő kérése.⁶² Hogyan lehetne politikai intézményt létrehozni, ha a tárgy ízig-vérig technikai és gazdasági jellegű? Ennek a problémának a megoldását a jogra szakosodott jogász-politikusok egy csoportja javasolta, akik már kezdeményezték a politikai helyszínnek és az európai parlamentek működését, valamint szorosan kötődnek az európai jogi iskolákhoz (többek között Pierre-Henri Teitgen, Fernand Dehousse, Marinus van der Goes van Naters). Céljuk az volt, hogy intézménytervezést alkalmazzanak, és szakértelmet vessenek be a lehetséges európai intézményekben a Parlament politikai tekintélyének kiépítéséhez. Ez a téma elsődleges fontosságú volt, abból ítélve, hogy Európa "politikai ösztönzése", hogy a kor általános kifejezését használjuk, a kancelláriákat a Római Szerződések aláírását követő évtizedben foglalkoztatta. A "Fouchet-terv" néven ismert politikai közösségre vonatkozó 1960-as francia javaslat körüli vitáktól és a három közösség intézményeinek egyesítéséről szóló tárgyalásoktól kezdve a Hallstein-javaslatokig a szerződések felülvizsgálata szinte megszakítás nélküli vita tárgyát képezte egészen az "üres szék" válságáig.⁶³ Az Európai Parlamenti Közgyűlés a soraiban lévő számos elismert jogi szakértővel – részben jogi akadémiával, részben jogi bizottsággal – felvértezve az intézményi gondolkodás laboratóriumává vált.

a) A jogászok

Az Európai Parlamenti Közgyűlés által ily módon választott intézményi út elvezet bennünket az első transznacionális politika premisszához, amelyben a jogász-politikusok kulcsfigurák. Az Európa Tanács Konzultatív Közgyűlésének 1949. augusztusi létrehozásával a parlamenti közgyűlések a diplomáciai konferenciák, a technikai titkárságok és más bíróságok mellett elfoglalták helyüket az európai szerződések által a

⁶⁰ Eric Stein, "The new institutions", in *American Enterprise in the Common Market*, Ann Arbor, University of Michigan Law School, 1960, 55–56. o.

⁶¹ Pierre-Henri Teitgen, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté sur les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée commune et leur exercice*, ESZAK-közgyűlés, 5. sz. dokumentum, 1954. november.

⁶² Enrico Roselli, *Débats du mardi 1958. június 24.*, Assemblée parlementaire commune, 1958, 172. o.

⁶³ Jean-Marie Palayret, Helen Wallace, Pascaline Winand, szerk., *Visions, Vote and Vetoes. Az üres székek válsága és a luxemburgi kompromisszum negyven évvel később*, Brüsszel, PIE Peter Lang, 2006.

A második világháború utáni időszak: 1952-ben az ESZAK keretében, 1953-ban az Északi Tanács, 1954-ben a Nyugat-európai Unió keretében, 1955-ben a NATO és végül, de nem utolsósorban a Benelux államok keretében 1957-ben közgyűléseket hoztak létre. A plenáris ülésektől a különböző szakbizottságok és bizottságok munkacsoportjaiig a transznacionális parlamenti tevékenység teljes palettája kezdett formát ölteni. Egy brit parlamenti képviselő arról számolt be, hogy "egy nagy ország tagja három bizottságnak lesz tagja, esetleg egy elnökének, és tagja a képviselőcsoportjának. 1957 szeptembere és 1959 első három hónapja között összesen 69 találkozón vett részt, és 191 napot töltött hazáján kívül európai munkával".⁶⁴ A Római Szerződésekkel született új Európai Parlamenti Közgyűlés munkaterhe nagyon gyorsan nőtt, és olyan mértékben lefoglalta a képviselők időbeosztását, hogy nehezzé vált egyszerre egynél több közgyűléshez tartozni. Ez annál is inkább igaz volt, mert ez a nemzetek feletti politika nemcsak a parlamentáris keretek között érvényesült, hanem párhuzamba állítható az Európai Mozgalom ködös nemzetek feletti politikájával is. Amint azt egy megfigyelő megjegyezte, "nemcsak a plenáris vagy elnökségi üléseken, illetve a bizottsági üléseken való formális részvétel számít, hanem a szükséges informális ülések, a dokumentumok tanulmányozásának szükségessége is, gyakran egy bizottság előadójaként való közreműködés és bizonyos esetekben az európai mozgalommal való kapcsolattartás szándéka, annak érdekében, hogy megakadályozzák a nyugat-európai föderációért dolgozó »hivatalos« és »nem hivatalos« erők közötti szakadék kialakulását".⁶⁵ Az akadémiai kollokviumokban és az európai konvenciókon, a parlamenti bizottságokban és a közgyűléseken a parlamenti képviselők egy kis csoportja jött létre, akik erre a transznacionális politikára szakosodtak. Érdeemes megjegyezni, hogy Európa főbb politikai szereplői, Winston Churchilltól Edouard Herriot-ig, akik kezdetben erős jelenlétet mutattak az Európa Tanács Konzultatív Közgyűlésének pódiumán, fokozatosan elhagyták ezeket a helyszíneket, vagy távollétek miatt, vagy azért, mert nem próbálták megújítani mandátumukat. Helyüket olyan parlamenti képviselők vették át, akik kevésbé éles politikai profillal rendelkeztek, de akik gyakran rendelkeztek olyan technikai szakértelemmel az európai ügyekben, amely az európai közgyűlések ágazati bizottságaiban is megmutatkozott, olyannyira, hogy Fernand Dehousse aggódott az "egyre kevésbé reprezentatív nemzeti képviselők" miatt.⁶⁶ Ez az elszakadás mindenekelőtt a jogász-jogász-jogászok megjelenését segítette elő az európai parlamentarizmus élvonalában. Jelenlétükkel az egyetemeken, ahol tanszékeket vezettek, a számos konferencián, amelyeken részt vettek, és a tantárgyakkal, amelyeket továbbra is írtak,⁶⁷ mint az első európai politikai párhálózatokban,⁶⁸ meghatározták a kezdeti

⁶⁴ Kenneth Lindsay, szerk., *European Assemblies. A kísérleti időszak 1949-1959*, London, Stevens and Sons, 1960, 90. o.

⁶⁵ Ivo Daalder, "The Netherlands", in Kenneth Lindsay, szerk., *European Assemblies, i. m.*, 125. o.

⁶⁶ Fernand Dehousse, *L'avenir institutionnel des Communautés européennes*, Nancy, Coll. Conférences européennes, Centre européen universitaire de Nancy, 1967., 14. o.

⁶⁷ Marinus Van der Goes van Naters, "Les fondements du droit parlementaire européen", *Nederlands tijdschrift voor international recht*, 1956., 324–341. o.

ennek az új transznacionális parlamenti tevékenységnek a keretei. Amint Julien Weisbein megjegyezte, a páneurópai politikai ködben gyökerező szocializációt "inkább a státusz és a minőség határozza meg (vezető köztisztviselő, szakértő, értelmiségi, politikus stb.), mint a számuk vagy az általuk képviselt népesség alapján", így "a fellépés diszkrét módon zajlik, hasonlóan a diplomáciai paradigmában (szakértői ismeretek előállítása, többé-kevésbé informális tárgyalások stb.)"⁶⁹ Természetesen az Európai Parlamenti Közgyűlés 1958. március 19-i alakuló ülésére összegyűlt 142 parlamenti képviselő közül nem mindenki válhatott szakértővé vagy az Európai Közösség politikusává. E két szerep között azonban a felhalmozás erényes dinamikája létezett, amint azt Antonin Cohen is mutatja, amikor rámutat arra, hogy a politikai központúság, amelyet az elfoglalt európai parlamenti mandátumok számával mérünk, a jogi tőke összegével nő.⁷⁰ Különösen ez a helyzet Pierre-Henri Teitgen francia közjogász professzor és az MRP társalapítója, Marinus van der Goes van Naters holland szocialista ügyvéd és jogi doktor, valamint Fernand Dehousse belga nemzetközi jogprofesszor és szenátor esetében. Az 1950-es és 1960-as években mindhárman több tisztséget töltöttek be az európai parlamenti közgyűlések legmagasabb soraiban. Teitgen tagja volt az Európa Tanács közgyűlésének (1948-58) és az ESZAK közgyűlésének (1952-1958). Van der Goes van Naters az Európa Tanács Közgyűlésének alelnöke (1949-59), az ESZAK Közgyűlésének, majd az Európai Közösségek Közös Közgyűlésének tagja (1952-67), az 1960-as évek közepén pedig e Közgyűlés politikai bizottságának alelnöke volt. Ami Dehousse-t illeti, 1952 és 1961 között az Európa Tanács Közgyűlésének tagja, 1956 és 1959 között elnöke volt, valamint az ESZAK Közgyűlésének, majd az Európai Parlamentnek (1952-1971) is tagja volt. A parlamenti közgyűlésekben betöltött központi szerepük abból is lemérhető, hogy gyakran választották őket különböző bizottságok elnökének, "amely pozíció nagy politikai jelentőséggel és jelentős presztízzsel bír, és amelyért a választásokat hevesen vitatják".⁷¹ Ezekre a különböző transznacionális parlamenti helyszíneken átívelve, ahol gyakran elnöki vagy alelnöki tisztséget töltöttek be, az európai politikai szférában a professzionalizálódás korai formájának szereplői voltak.

⁶⁸ Ezen első transznacionális partizánhálózatok tevékenységéről lásd Wolfram Kaiser munkáját a kereszténydemokratákról, a *kereszténydemokráciáról és az Európai Unió eredetéről*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

⁶⁹ Julien Weisbein, "Les mouvements fédéralistes ou les entrepreneurs déçus d'une Europe politique (années 1950-1990)", in Olivier Baisnée, Romain Pasquier, szerk., *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, CNRS Editions, 2007, 35-54. o., 40. o.

⁷⁰ Antonin Cohen: A Parlement européen autonóm vállalkozása. Interdépendance et différenciation des assemblées parlementaires supranationales (1950-es és 1970-es évek)", *Cultures et conflits*, 85-86., 2012. tavasz, 13-33. o.

⁷¹ Ernst Haas in Institut d'Etudes Juridiques Européennes, *Le Parlement européen. Pouvoirs, élections, rôle futur*, Liège, kollokvium a Liège-i Egyetemen, p. 221.

Fernand Dehousse és jogpolitikája

Az európai parlamentarizmus középpontjában álló intézményi szakértelem és politikai tekintély között kialakult kapcsolatok dióhéjban Fernand Dehousse aktivizmusában láthatók, amelyet az Európai Védelmi Közösség (EVK) létrehozását kísérő európai alkotmánytervezetről folytatott 18 hónapos tárgyalások során folytatott. Az 1906-ban született Dehousse sokoldalúan mozog a politikai, diplomáciai és tudományos kerítések között: az ENSZ hat első közgyűlése közül négyben a belga küldöttség tagja, 1947 óta az *Institut de droit international* társult tagja, valamint az állandó választottbíróóság tagja, Fernand Dehousse ugyanakkor az Európai Mozgalom aktív harcosa, az *Union européenne des fédéralistes* és a *Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe* tagja volt. A nemzetközi jog professzora a Liège-i Egyetemen, majd az *Európai Mozgalom keretében 1952 májusában létrehozott Comité d'études pour la Constitution européenne* (más néven jogászbizottság) főtitkára volt; az Európai Alkotmány különböző tervezeteinek tanulmányozására 1952 júliusában létrehozott nemzetközi jogi szakértői csoport elnöke;⁷² az ad hoc közgyűlésen belül létrehozott Alkotmányügyi Bizottság (Co-Co) politikai közösségi projektjének előadója (amelynek feladata az Európai Politikai Közösségről szóló szerződéstervezet előkészítése); és végül az EK-intézmények reformjának előadója az 1953. októberi második hágai kongresszuson. Kortársai készségesen felismerték, hogy Dehousse olyan "stratégiai pozíciót" foglalt el, amelyet a páneurópai mozgalmak és az európai parlamenti ügyek közötti oda-vissza átkelés során szerzett.⁷³ Mindenesetre e széles körű tapasztalat valódi tekintélyt biztosított számára az európai intézmények reformja tekintetében. Dehousse sok tekintetben önarcképként is olvasható portréján Pierre-Henri Teitgen magasztalta a belga szenátor erényeit, "a gyakorlati tapasztalatokban gazdag professzorét, a doktrínához hű politikusét, az igazságszolgáltatás sorsáért [...] és a harcosok harciasságáért aggódó jogászt", mindazok a tulajdonságok, amelyek az Európa által megszerzett első politikai tőke oldalait jellemzik.⁷⁴

A parlamenti képviselőknek ez a kis csoportja segítette az intézményi mechanikát a feltörekvő transznacionális politikát szolgáló magas művészet rangjára emelni. A "jelentés" formanyomtatvány fontossága, függetlenül attól, hogy szakértői bizottságok, parlamenti bizottságok vagy az Európai Mozgalom munkacsoportjai dolgozták-e ki, egyértelműen jelezte a sikert

⁷² Philippe Carlier, "Fernand Dehousse et le projet d'Union politique", in *The European Integration from the Schuman-Plan to the Contracts of Rome*, Baden, Nomos Verlag, 1993., 365–377. o.

⁷³ Robert Bowie, Carl Friedrich, szerk., *Studi sul federalismo*, Milan, Comunità, 1959, xxxix. o.

⁷⁴ Pierre-Henri Teitgen, "Préface", in Fernand Dehousse, *L'Europe et le Monde. Recueils d'études, de rapports et de discours 1945-1960*, LGDJ, 1960, xv. o.

Európa ismeretének "szakértői" szintje, amely az objektivitás egy formájára való igényen alapul. Ez nem volt újdonság a nemzetközi szintéren, mivel az 1920-as évek genfi multilateralizmusa szintén elősegítette az a-politikai nyilvántartás bevezetését.⁷⁵ Az európai parlamentarizmus azonban különösen kedvező környezetet biztosított ehhez a fejlődéshez. A belső ellenzék hiánya vagy gyengesége a Közgyűlésben minden bizonnyal hozzájárult ehhez; a kommunista pártokat 1969-ig kizárták, csakúgy, mint Pierre Poujade francia politikus populista mozgalma, és a gaullista pártoknak 1962 előtt csak maroknyi képviselőjük volt. Ennek eredményeként a különböző európai gyűlések kevés mély megosztottságú teret alkottak, amely különösen kedvezett a politikamentes tudásalapú nyilvántartás megjelenésének. A parlamenti bizottságok, különösen az Európa Tanács Közgyűlésének és az ESZAK-közgyűlés politikai ügyeinek és intézményi bizottságainak fejlődésével a jelentések virágoztak és virágoztak. Fernand Dehousse is ezt mondta, amikor örült annak, hogy egy olyan Európai Parlamentben, amely "kevés politikai tevékenységet folytat, bizonyos jelentések ebbe az irányba mutatnak".⁷⁶ Ezek a jelentések a különböző európai intézményi lehetőségek módszeres, szisztematikus, sőt tudományos elemzéseire támaszkodva olyan objektivitást követeltek, amely felülemelkedik az államok és képviselőcsoportok szűk nézőpontjain, és hatástalanítja az Európáról folytatott erősen feszült politikai vitát. A két Teitgen-jelentés, az első az emberi jogok európai egyezményéről szól, amelyet 1949. szeptember 9-én terjesztettek az Európa Tanács Konzultatív Közgyűlésének Jogi Bizottsága elé, a második pedig a Parlament intézményi rendszerben betöltött szerepének a Párizsi Szerződés szerinti megerősítéséről, amelyet 1954. november 14-én mutattak be az ESZAK Közös Közgyűlésének Politikai Bizottsága előtt, és a Dehousse-jelentés a politikai közösség projektjéről, amelyet 1952 szeptemberében készítettek a Co-Co számára, a műfaj modelljei. Az Európa Tanács Konzultatív Közgyűlése hamarosan hírnevet szerzett "tudományos jellegű vitáiról", amelyek gyakran "zavarosak, de magas színvonalúak", amint azt az ESZAK Közgyűlésének egyik alelnöke megjegyezte, nem minden ironia nélkül.⁷⁷ Az előadóknak ugyanis védekezniük kellett a "problémák tudományos és absztrakt szinten történő vizsgálatának" vádjával szemben, és ki kellett jelenteniük, hogy "a politikusokat a politikai hatékonyságra való valódi törekvés vezette".⁷⁸ Mindazonáltal következtetések a közösségi precedensek, a nemzetek feletti politika dinamikája vagy a személyek jogaira vonatkozó hagyományos felfogások stb. "mélyreható tanulmányozásán" alapultak. Azáltal, hogy ezzel megmutatják, hogy képesek reális intézményi javaslatokat kidolgozni egy jövőbeli politikai Európa számára,

⁷⁵ Ezzel kapcsolatban lásd Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez: 'The Force of International Law. Lawyers' Diplomacy on the International Scene in the 1920s (Ügyvédek diplomáciája a nemzetközi szintéren az 1920-as években), *Law and Social Inquiry*, vol. 32, n°1, 2007, pp. 83-107.

⁷⁶ Fernand Dehousse, *L'avenir institutionnel des Communautés...*, i. m., 12. o.

⁷⁷ Idézi Franco Piodi, *Vers un Parlement unique. L'influence de l'Assemblée commune de la Ceca sur les traités de Rome*, Parlement européen, 2007., 206. o.

⁷⁸ Lásd: Fernand Dehousse, *Rapport établi au nom de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct*, Európai Parlamenti Közgyűlés, 1960. április 30., 22. sz. dokumentum.

a jelentések és előadók az európai politika olyan művészetét vázolták fel, amelyben a szerződések ésszerű ismerete és az intézményi mechanika központi szerepet játszott.

b) Európai parlamentarizmus és EK Instrukcional egység

Európa politikai és intézményi egysége volt az első ok, amelyet az európai politika művészete támogatott. Maga az Európai Parlament épphogy elkerülte a háromirányú felosztást, amely áthaladt a Római Szerződésekből született közösségi épületen. Az 1956 június-júliusában Val Duchesse-ben tartott kormányközi konferencia tárgyalói kezdetben megállapodtak egy új közgyűlés létrehozásában, amely az ESZAK-közgyűlés és az Európa Tanács közgyűlése mellett a két új Közös Piaci és Euratom-közösségért lenne felelős. Fernand Dehousse, az Európa Tanács Közgyűlésének akkori elnöke, valamint a másik két elnök, Hans Furler az ESZAK Közgyűléséből és René Pleven a Nyugat-európai Unióból (NYEU) együtt vezette az Európai Közgyűlés létrehozására törekvő európai közgyűlések rohamát. Dehousse 1957 februárjában kezdeményezte a három nemzetgyűlés elnökségének együttes ülését, és találkozót kapott a hat külügyminiszterrel Paul-Henri Spaak elnökletével. A miniszterek ellenállása miatt a Közgyűlés elnökeinek fel kellett adniuk a négy közgyűlés (ECSC, Európa Tanács, Nyugat-európai Unió és a két új Közösség Közgyűlése) összevonására vonatkozó eredeti tervüket, amelyet "későbbi időpontra" halasztottak.⁷⁹ A legrosszabbat azonban elkerülték, mivel a három közösség (EGK, EJESZK, Euratom) számára in extremis egyetlen közgyűlést értek el. Bár az Európai Parlamenti Közgyűlés a Közösségtől függően három különböző jogrendszerben és három különböző típusú hatáskörben működött, a Bírósághoz hasonlóan összekötő kapocs volt a három közösség között. A Római Szerződésekből kiemelkedett négy intézmény közül vitathatatlanul a leggyengébb Európai Parlamenti Közgyűlés a Közösségek intézményi egységében találta meg első létjogosultságát, mivel úgy vélte, hogy "a három Közösség közös parlamentáris intézményeként saját hatáskörébe tartozik annak biztosítása, hogy ez az egység fokozatosan megvalósuljon".⁸⁰ E vállalkozás élén a Politikai és Intézményi Ügyek Bizottsága állt, amely kezdettől fogva "az intézményeink jövőjéről és az európai politika fejlődéséről folytatott vita elsődleges helyszínének" tekintette magát.⁸¹ Ez a bizottság hamarosan a bizottságok közül a leginkább "politikai" és legáltalánosabb bizottsággá vált, a protokoll sorrendjében először tapasztalt parlamenti képviselők irányításával (a 26 tag több mint fele az ESZAK Közgyűléséhez tartozott), és jelentős jogi szakértelemmel rendelkezett (a tagok fele jogot tanult). A másik 12 bizottság a következő volt:

⁷⁹ – Lásd e tekintetben a fent hivatkozott Franco Piodi, *Vers un Parlement unique igyben hozott ítéletben kifejtett fejtegetéseket. L'influence de l'Assemblée commune de la CECA sur les traités de Rome*, Európai Parlament, 2007, 35–38. o.

⁸⁰ Résolution sur la coordination des trois Communautés du 27 juin 1958, *Annuaire de l'APE*, 1958–59., 538–39. o.

⁸¹ Battista, Débats, 1960. október 12., szerda, 9. o.

a Közösségek ágazati hatáskörébe tartozó különböző területekhez (közlekedés, energiapolitika, belső piac, kereskedelempolitika, mezőgazdaság, intézményi szabályok stb.) rendelve.). Eltekintve a Közösségek "egyetlen székhelyének" kényes kérdéséről és az általános közvetlen választójog bevezetésére irányuló próbákónek számító javaslatról (amelyet Fernand Dehousse azonnal felvetett), a bizottság első jelentéseit a Közösségek intézményi egységének és a szóban forgó eredményeknek szentelte. Két parlamenti képviselő, Charles Janssens és Marinus van der Goes, mindketten jogi doktorok, szorgalmazták, hogy a kérdés már 1958 júniusában napirenden legyen. Mindketten rámutattak a hármás felosztásból eredő hibás koordinációra, elbocsátásokra és egyéb működési zavarokra, amelyek mindegyike elfogadhatatlan volt azon kijelentések fényében, hogy "remélem, mindannyian tudják, hogy Szerződésünk »alkotmány«, [és] úgy vélem, ebben a kérdésben mindannyian egyetértünk".⁸² A koordinációra való összpontosítás hamarosan a "Közösségek egyesülésének" előkészítéséhez vezetett, amely a Marinus van der Goes, Maurice Faure vagy Fernand Dehousse képviselők ösztönzésére egymást követő parlamenti jelentések témája volt, előkészítve az utat a végül 1965 áprilisában aláírt szerződés előtt.⁸³ Sajnos, ezeknek a jogász-politikusoknak a politikai törekvései nagyrészt meghiúsultak, mivel ezeket a projekteket a tagállamok gyorsan megsemmisítették. A Hatok 1964 februárjában állapodtak meg az intézmények egyesüléséről a "folytatódó intézmények" alapján. A Parlamenten és a Bizottságon belül egyaránt elképzelt számos intézményi projekt, amelyek célja a két szupranacionális intézmény közös politikai "ösztönzése" (a Bizottság költségvetésének külön pénzügyi forrásai és a Parlament hatásköreinek megerősítése, különösen költségvetési ügyekben) összekapcsolása céljából, semmivé váltak.⁸⁴ Ami még rosszabb, az "üres szék" válságát megszüntető "luxemburgi kompromisszum" még azt is elnézte, hogy a Parlament–Bizottság páros háttérbe szoruljon az Európai Tanács és az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper) által betöltött alapvető szerephez képest. Ennek ellenére, bár ez az intézményi szakértői testület nem befolyásolta a szerződések felülvizsgálatának folyamatát, amely diplomaták kezében maradt, mégis meghatározta az európai parlamenti intézményt, amelynek hatásköre most az intézményi reform szellemi felügyeletének gyakorlásához kapcsolódott.

-3 – A LEGFELSŐBB COURT? AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÉS AZ ALKOTMÁNYOS DOKTRÍNA

Az Európai Közösségek új Bírósága (EUB) 1958. október 7-én kezdte meg működését, amely az ESZAK-Bíróság helyébe lépett. Nem kedvező védnökség alatt született, és a megfigyelők prognózisa sem volt különösebben

⁸² Marinus van der Goes, *Débats du 24 juin 1958*, Európai Parlamenti Közgyűlés, 1958. június 24., 167. o. ⁸³ Marinus van der Naters, *Note sur l'unicité des trois Communautés*, Archives du Groupe socialiste au Parlement européen, Firenze, 1959.07.22. - 1959.10.16.

⁸⁴ Piers Ludlow, "Az üres szék válságának leszerelése. The Community Institutions and the Crisis of 1965-66", in Jean-Marie Palayret, Helen Wallace, Pascaline Winand, szerk., *Visions, Vote and Vetoes, op. cit.*

optimista, Stuart Steingold amerikai politológus véleménye alapján, amikor az 1960-as évek elején Luxemburgba látogatott. "Nagy esély van arra", írta Steingold, "hogy a Bíróság inkább választottbírósként, mint bírósággént fog működni."⁸⁵ Ahogyan a közös piac megvalósításához kapcsolódó technikai nehézségek közepette nem volt egyszerű parlamentáris politikát folytatni, úgy "az alkotmányos kérdések tiszta aranyát sem volt könnyű a vas- és szénhulladék-halmok alá verni".⁸⁶

a) *Àz Impossible Court of Justice*

Az ESZAK-ot megelőző Bíróság, amelyet tömören "szén- és acélipari bíróságnak"⁸⁷ neveztek, nagyrészt a kereskedelmi megállapodások alapján indított jogviták elbírálására szakosodott gazdasági bíróság szerepére korlátozódott, és nem keltett optimizmust. Ez a bíróság "a lehető leghamarabb és bizonyos lelkesedéssel" megerősítette azt a gazdasági doktrínát, amelyet "a versenypiac iránti lelkesedés" és "a természetes piaci erők racionalizáló nyomásának általános hatékonyságába" vetett hit jellemezte.⁸⁸ Ezzel szemben a legfelsőbb bíróságoknak leginkább megfelelő nyilvántartásban a tág jogelvek visszafogott magatartása volt. Hogyan is cselekedhetne másként, ha tudja, hogy az ESZAK Bíróságának a Főhatóság aktusairól kell határoznia, amely intézményt egyik létrehozója "ügyvezetőként", "szakértőként", "bankárként", "játékvezetőként" határozott meg?⁸⁹ Valamennyi adat arra utal, hogy a tanács elnökén és a ratio juris megtestesítőjeként eljáró két főtanácsnokon kívül a Bíróság hat másik tagját – a választottbírósként általában – a Szerződés területén szerzett technikai szakértelmük, a jelen esetben gazdasági szakértelmük alapján nevezték ki. Amint azt Antonin Cohen megjegyezte, az ESZAK-Bíróság összetételében közgazdászok, szakszervezeti képviselők és gazdasági jogra szakosodott magas rangú köztisztviselők kaptak helyet. A vádlottak padján Petrus Serrarens, a nemzetközi keresztény munkásmozgalom egyik vezéralakja, ügyvéd és volt parlamenti képviselő, Louis Delvaux, aki különböző banki pozíciókban dolgozott, Jacques Rueff, a közgazdaságtan professzora, a Nemzetek Társasága gazdasági és pénzügyi titkárságának korábbi tagja, valamint Adrianus van Kleffens, egy holland jogász, aki a háború előtt a gazdasági minisztérium külkereskedelmi osztályának vezetője volt.⁹⁰ Ezzel a névsorral az ESZAK-Bíróság furcsa módon hasonlított a Főhatóságra,⁹¹

⁸⁵ Stuart Scheingold, *Law and politics in Western European integration*, University of California–Berkeley, Ph.D. disszertáció, 1963, pp. 29-30.

⁸⁶ Pierre Pescatore, *La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle*, 520–558. o., 522. o.

⁸⁷ Henri Rolin, "La Cour du charbon et de l'acier", *Journal des tribunaux*, 1951. június.

⁸⁸ Stuart Scheingold, *Law and Politics in Western European Integration*, Ph.D. disszertáció, University of California–Berkeley, 1963, pp. 362-363.

⁸⁹ Paul Reuter, *La Communauté économique du Charbon et de l'Acier*, LGDJ, 1957, 47. o.

⁹⁰ Antonin Cohen: "Dix personnages majestueux en longue robe noire amarante. La formation de la Cour de justice européenne", *Revue française de science politique*, függőben lévő kiadás, 2010.

⁹¹ *Ugyanott*.

A közösségi bírák legitimitásukat az ítélkezőkhöz való közelségükből merítik, mint a játékvezetők esetében, nem pedig a távolságukból, mint a nemzeti bírák esetében. A kormányok ezért megállapodtak a két nagy európai munkásszövetséggel, hogy fenntartsanak egy helyet egy szakszervezeti tagnak a Bíróságon, ahogy azt a Főhatóság esetében is tették.⁹²

Ezenkívül az ESZAK-Bírósággal szerzett tapasztalatok láthatóan nem győzték meg a Római Szerződések tárgyalóit arról, hogy feltétlenül *szükség van egy európai joghatóságra*. A francia delegáció Georges Vedel, a küldöttség intézményi kérdésekkel foglalkozó szakértője személyében a gazdasági közösségek alapvetően technikai és gazdasági jellegére hivatkozva kezdetben egy egyszerű választottbírói testület létrehozását kérte, amelyet alkalmasabbnak ítélték a Római Szerződések gazdasági és technikai hatályának megfelelőnek.⁹³ Bár a Bíróság jogerősen megmaradt a Szerződésekben, a hiteles ítélkezési gyakorlat kialakítására való képessége messze nem valósult meg. Nemcsak azért, mert a Bíróság csekély jogi jelentőségű ügyekben határozott, hanem azért is, mert az ESZAK és a másik két Közösség közötti jelentős intézményi különbségek miatt nem volt nyilvánvaló, hogy a Bíróság képes lesz egyetlen, a három Közösségre érvényes joggyakorlatot létrehozni. A közösségi joggyakorlat hármass felosztásának veszélyére már a korai kommentárok is utaltak. Michel Gaudet a Római Szerződések hatálybalépésének előestéjén egy amerikai ügyvédnek írt levelében aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy "két új közösség létrehozása késleltetheti, ha nem megállíthatja a Közösségek Bíróságának valóban szövetségi bírósággá történő fokozatos átalakulását [...]. Mit fognak tenni a bírák a két Közösségtől érkező eltérő, sőt ellentétes nézetekkel szemben? Megpróbálnak-e koncepciót erőltetni a három közösségre, és ha igen, milyen mértékben fog érvényesülni a föderalizmus?"⁹⁴ Maurice Lagrange 1958-ban egy nyilvános kérdésre, amely arra vonatkozott, hogy milyen utat követne egy olyan bíróság, amely három nagyon eltérő intézményi egyensúllyal szembesül, aggódott a közösségi joghatóság iránya miatt: "A Bíróság úgy dönt, hogy megtartja a szerződések értelmezését eredeti formájában (háromirányú felosztás), vagy éppen ellenkezőleg, közeledést próbál elérni annak érdekében, hogy azonos megoldásokat javasoljon Hasonló problémák?"⁹⁵

A három közösségi szerződéssel kapcsolatos egységes igazságügyi álláspont kialakítására való képességgel kapcsolatos aggodalom kétségtelenül indokolt volt, tekintettel arra, hogy az új EUB-t politikai megosztottság vezérelte. A bíróság nem mentesült a

⁹² Vö. H. G. Buitennek, a Secrétariat syndical européen főtitkárának és J. Kulakowskinak, a *Confédération internationale des syndicats chrétiens európai szervezete titkárának* az Európai Közösségek Tanácsainak tagjaihoz intézett levelével, 1958. augusztus 1., CM2/1958/548, 2. o.

⁹³ Georges Vedel külügyi jogtanácsos 1956. szeptember 11-én a küldöttségvezetők találkozájára szóló francia közlemény előkészítése céljából írt feljegyzésében magát a közös piacra vonatkozó Bíróság elképzelését vitatta, amelynek technikája "megfelelőbben és hatékonyabban kapcsolódna a választottbíráskodáshoz". Ezzel kapcsolatban lásd Anne Boerger-de Smedt számos meglátását "Az európai jog alapjainak tárgyalása (1950-1957)" című művében. *The Legal History of the Párizsi és Római Szerződések*, *Contemporary European History*, 21 (3), 2012, 339–356. o.

⁹⁴ Michel Gaudet levele Donald Swatlandhoz, 1958. december 31., idézi Julie Bailleux, *Penser l'Europe par le droit*, i. m.

⁹⁵ Maurice Lagrange, "Le rôle de la Cour de justice...", i. m., 33. o.

különböző politikai akadályok, amelyek akadályozzák a nemzetközi bíróságokat abban, hogy ugyanolyan mértékben testesítsék meg a pártatlanság és függetlenség igazságügyi eszményeit, mint a nemzeti magas szintű joghatóságok. Az Állandó Nemzetközi Bíróság megszületése óta a nemzetközi joghatóságok mindegyike ugyanannak a szinte diplomáciai követelménynek tett eleget, amely legitimitásukat a bíróságok összetételén belüli hatáskörök közötti egyensúlyhoz köti, vagy a Nemzetközi Bíróság Statútumának eufemisztikus kifejezésével élve, "a civilizáció fő formáinak és a világ fő jogrendszereinek képviseléséhez". Az EUB sem volt kivétel e szabály alól. A Párizsi Szerződést követően elért "hozzáértó" diplomáciai egyensúlyt, amely egyensúlyt teremt "az országok közötti egyenlőség elve (országonként egy bíró) és a Franciaország és Németország közötti paritás iratlan, de alapvető elve" között, néhány kisebb kiigazítással megújították, a Római Szerződések aláírását követő hónapokban.⁹⁶ Más nemzetközi bíróságokhoz hasonlóan ezt a földrajzi súlyozást az EUB életképességét biztosító alapvető feltételnek tekintették. Pierre Pescatore, aki akkoriban a luxemburgi külügyminisztérium politikai igazgatója volt, megjegyezte, hogy "hosszú távon lehetetlen lenne olyan szorosan fenntartani a közösségi kötelekeket, mint ahogy azt a Szerződések előírják [...], ha a tagállamok nem győződhetnek meg arról, hogy a Bíróság minden egyes esetben legalább egy tag, aki közvetlenül ismeri a nemzeti jogot és az érintett nemzeti érdekek részleteit".⁹⁷ Az EUB igazságszolgáltatási legitimitására nézve még fenyegetőbb, hogy a nemzetközi politika dinamikájától való függés a közösségi eljárásban részt vevő felek közötti egyenlőtlenségben is megnyilvánult. Míg a tagállamoknak nem kell igazolniuk "keresetindítási érdekeiket" ahhoz, hogy keresetet nyújthassanak be a Bírósághoz, magánszemélyeknek "közvetlenül és személyükben" érintettnek kell lenniük ahhoz, hogy megtámadjanak egy közösségi határozatot (az EGK-Szerződés 173. cikke), ami Marcel Grégoire volt minisztert és belga ügyvédet arra késztette, hogy "az egyéni jogok származás védelme a közös piacon" a belga *Le Soir* napilap 1957. október 3-i számában. Még ennél is rosszabb, hogy az egyéni kereseteket egyszerűen kizárják, ha a megtámadott határozatok a Miniszterek Tanácsának "jogalkotási" tevékenységére vonatkoznak. A közvetlenül a tagállamok által kinevezett, nemzeti és transznacionális politikai és diplomáciai körökben jó kapcsolatokkal rendelkező EUB bírái önmérsékletet tanúsítottak, ami az államközi döntéshozatali folyamat politikai szentélye. Egy ilyen szentély nélkül, amely védve van az egyének bírói beavatkozásától, veszélybe került volna a nemzetközi szerződéseket fenntartó politikai konszenzus. Maurice Lagrange, a francia államtanács korábbi tagja és Jean Monnet jogi tanácsadója a Párizsi Szerződés tárgyalásai során, ugyanezt mondta, amikor hangsúlyozta "azokat a rendkívül súlyos következményeket, amelyek akár csak részben is megsemmisítenének olyan szövegeket, amelyek

⁹⁶ Maurice Lagrange, "La CJCE du Plan Schuman à l'UE", *Mélanges Fernand Dehousse*, 1979., 127–137. o., 129. o.

⁹⁷ Pierre Pescatore, in Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften, *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Köln, C. Heymanns, 1965., 614. o.

jogalkotási jelleget", és jelentős nehézségek árán, néha a Tanácsban elért kompromisszumot követően fogadták el".⁹⁸ Ez a rendkívül politikai körülmények között igazolta a bíróság önkorlátozását, amint azt a bíróság elnökének az "üres szék" válságát követően tett megjegyzései is tanúsítják.

Az emberek sajnálatukat fejezték ki amiatt, hogy a Franciaország és partnerei közötti tavalyi nézeteltérések miatt a Tanácsban való francia távollét jogi következményeit soha nem terjesztették a Bíróság elé. Ez túlságosan is jogi megközelítés; a Közösségek mint közösségek végét jelentette volna, ha a szembenálló felek törvényhez fordultak volna, és olyan részletekben kértek volna döntést a Bíróságtól, amelyek nem voltak többek egy politikai jéghegy jogi csúcsánál. A jelenlegi körülmények között a jogi keret még csak korlátozott mértékben képes elviselni az ilyen viták súlyát – ahogy a politikatudomány is azt tanítja nekünk, hogy egyetlen alkotmány sem képes korlátlanul ellenállni bármilyen társadalmi vagy politikai szétesésnek.⁹⁹

Az államközi kapcsolatokat sújtó politikai követelmények teljes tudatában a közösségi bírák csak korlátozott beavatkozási mozgásteret engedtek meg maguknak a Közösségeket érintő jogvitákban.

b) *Vitatott tolmács*

A nemzetközi politika dinamikájába mélyen belegabalyodva és az Európai Közösségek alapvetően gazdasági küldetése által korlátozva a Bíróság kezdetben küzdött azzal, hogy megerősítse a Római Szerződések értelmezésének elismert tekintélyét. Anélkül, hogy itt tárgyalnánk néhány nemzetközi jogász megvetését, akik továbbra is a bíróságnak a Nemzetközi Bíróság puszta kamarává való átalakítására szólítottak fel,^[100] meg kell jegyezni, hogy a Bíróság távol tartotta magát az új szerződések körül kialakult jogi és politikai értelmezési vitáktól. A nemzeti joghatóságok vonakodtak attól, hogy valódi "tárgyalópartnerként" ismerjék el ezen a területen.¹⁰¹ Közel három év telt el a Római Szerződés hatálybalépését követően, mire a Bíróságot értesítették az első fellebbezésről, és közel egy évtizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy ezen előterjesztések nemzeti eredete diverzifikálódni kezdett (az 1960-as évek végéig szinte minden ilyen fellebbezés Hollandiából érkezett).¹⁰² Az oral history beszámolók szerint a

⁹⁸ Maurice Lagrange főtanácsnok következtetése, *Confédérations nationales des producteurs contre Conseil des CEE, Affaire 16-62, 1962. december 14.*, in Európai Bíróság, *A Bíróság Határozatainak Tára*, Curia, Luxembourg, 1962., 486. o.

⁹⁹ André Donner, *The Role of the Lawyer in the European Communities*, Chicago, Northwestern University Press, 1968, 63. o.

¹⁰⁰ JPA François, "La juridiction européenne dans la communauté internationale", in *Mélanges Rolin*, 1964., 95–103. o.

¹⁰¹ Ezzel kapcsolatban lásd Karen Alter, *Creating the Supremacy of European law, i. m.*

¹⁰² Az eredetileg az említett 177. cikkben előírt eljárás lehetővé tette a nemzeti bíróságok számára, hogy ítéletüket valamely közösségi jogi kérdésnek az Európai Közösségek Bírósága általi értelmezésére alapítsák.

A bírák minden alkalommal pezsgőt bontottak, amikor új fellebbezést jelentettek be.^[103] És amikor a "párbeszéd" végül megkezdődött, az elutasításban fejeződött ki. A nemzeti legfelsőbb bíróságok, a bírói ideál par excellence őrzői, gyanakvással tekintettek erre az új joghatóságra. Amikor a hat tagállam legmagasabb rangú bírái 1965 júniusában először érkeztek Luxemburgba, néhányan nem rejtették véka alá ingerültségüket, amit a francia Cour de cassation *elnöke is kifejezésre juttatott*, aki rendkívül diplomatikus nyelven kérdezte európai kollégáit: "Hogyan lehet megmagyarázni, hogy mindenki – úgy tűnik számomra, hogy ez a demokrácia egyik alapelve, ha használhatom ezt a kifejezést – nem egyenrangú-e a közösségi bírósághoz fordulásakor? Ez a szembeszegülés az új szerződésekkel kapcsolatos első bírósági határozatokban is megtalálható: kezdve a pfalzi adóügyi bíróság által hozott végzéssel, amely hangsúlyozta, hogy a szerződések nem felelnek meg Németország alaptörvényének (1963. november), valamint az olasz alkotmánybíróság Costa kontra Costa ügyben hozott ítéletével. Az ENEL, amely tagadta a közösségi jog elsőbbségét (1964. március), a francia Államtanács (Shell-Berre, 1964. június) határozatáig, amely megerősítette saját hatáskörét a Római Szerződések értelmezésére "egyértelmű aktus" esetén, a tagállamok joghatóságai vonatkoztak az EB-t a "bírói társaság" teljes jogú tagjának tekinteni.

Ahogy a nemzeti legfelsőbb bíróságok nyíltan kinyilvánították szkepticizmusukat az EB-vel kapcsolatban, a Közösség politikai szereplői is csak zavartan hallgatták a Bíróságot, és csak alkalmanként hivatkoztak a Római Szerződések értelmezése során felmerülő intézményközi konfliktusok eldöntésére vonatkozó hatáskörére. Valójában a Bíróság csak 1961 decemberében, közel három évvel az új szerződések hatálybalépése után hirdette ki első ítéletét a Római Szerződésekkel kapcsolatban.¹⁰⁴ A gyakorlatban a kialakult intézményközi konfliktust nagyrészt a Bíróság hatáskörén kívül rendezték. Ez volt a helyzet 1959-ben abban a vitában, amely annak eldöntésére irányult, hogy az Euratom Bizottság hivatkozhat-e a Szerződésekben kifejezetten ráruházott hatáskörökön felüli "hallgatolagos hatáskörökre". Ahelyett, hogy a Bírósághoz fordultak volna e jogvita megoldása érdekében, végül egyeztetőbizottságot hoztak létre az Euratom Tanácsa és az Euratom Bizottsága között, hogy politikai kompromisszumot találjanak az intézmények között.¹⁰⁵ A Bírósághoz való fordulásra pedig nyilvánvalóan szélesebb körű politikai tárgyalások keretében került sor, aminek következtében az eredetileg a Bíróság elé terjesztett ügyek jelentős részét visszavonták, mivel a konfliktust a Bíróság előtt rendezték (az 1952–1960 közötti időszakban 47-ből 12 ügy).¹⁰⁶

¹⁰³ – Anekdotáról többek között Catherine Barnard, Elenor Sharpston, "The Changing Face of Article 177 References" (A 177. cikk szerinti hivatkozások változó arculata), *Common Market Law Review*, 34. kötet, 1997., 1113–1171. o., 1117. o.

¹⁰⁴ *Commission de la CEE contre gouvernement de la République italienne, Affaire n°7-61*, in *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, Luxembourg, Curia, VII. kötet, 1961., 633. o.

¹⁰⁵ Erről az epizódról lásd Eric Stein, "The New Institutions", in *American Enterprise in the Common Market*, i. m., 75. o.

¹⁰⁶ Stuart Scheingold, i. m.

c) Az Európai Bíróság ítélkezése

Az Európai Bíróság igazságszolgáltatása, azaz a nemzeti igazságszolgáltatási normákhoz való közelítése nem volt egyszerű kérdés. Régi támogatói hosszú ideig kisebbségben voltak Luxemburgban. Maurice Lagrange főtanácsnok, Jean Monnetnek a párizsi szerződés megszüvegezésében részt vevő korábbi jogi tanácsadója volt Luxemburgban ennek az ügynek a fő szószólója. Maurice Lagrange (1900–1986) tíz év alatt Luxemburgban főtanácsnoki tisztségét a közösségi jog valódi elnökévé alakította át, szorosán összekapcsolva a Bíróság (állítása szerint részben alkotmányos) jellegéről és a Római Szerződések (kvázi alkotmányos) jellegéről szóló vitát¹⁰⁷. A Bíróság elé terjesztett egyik legelső ügyben a *Fédérbar kontra Főhatósági* ügyben, amelyben a kor egyik legkiválóbb internacionalistával, Henri Rolin professzorral állt szemben, aki a belga szénszövetséget védte, Lagrange egyértelműen hivatkozott a *Párizsi Szerződés sajátosságára, hogy megkülönböztesse a CECA Bíróságát a rendes nemzetközi joghatóságoktól*. Ez utóbbit "bátortalanabbnak tartotta, amikor [a szerződések] szó szerinti értelmezésétől kellett eltérni": "Bíróságunk nem nemzetközi joghatóság, hanem egy hat állam által létrehozott közösség joghatósága, olyan irányvonalak mentén, amelyek sokkal közelebb állnak egy szövetségi szervezethez, mint egy nemzetközi szervezethez".¹⁰⁸ A Bíróság azonban nem követte az ő véleményét.

Bíró és jogtanácsos: Maurice Lagrange

1900-ban született apjától, aki a *Conseil d'État tagja volt*, maga is kinevezték a francia közigazgatási legfelsőbb bíróságba, Lagrange karrierje nagy részét itt töltötte, csak azért hagyta el a Tanács székhelyét a Palais Royal-ben, hogy bizonyos bürokratikus buzgalommal segítse a Vichy-kormányt a zsidók közszolgálati státuszának adminisztratív megvalósításában.¹⁰⁹ Maurice Lagrange-t 1945-ben "conseiller d'État"-nak nevezik ki (egy évvel korábban csak egy kis összegű közigazgatási szankciót – "hibáztatást" – kapott a Vichy-ügyben játszott szerepe miatt), hogy Jean Monnet-t a Párizsi Szerződés szövegezésében második legyen. Az ESZAK-Bíróság kilenc tagja közül egyedülként, aki részt vett a Párizsi Szerződés tárgyalásain, Jean Monnet korábbi jogi tanácsadója kezdettől fogva a joghatóság "alkotmányos" értelmezésének hírnöke volt, amely mindenkire érvényes

¹⁰⁷ E tekintetben lásd: Lauren Clément-Wilz, *La fonction de l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

¹⁰⁸ Maurice Lagrange főtanácsnok következtetései, Fédération charbonnière de Belgique c. Haute autorité de la CECA, affaire n°8/55, in *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, Luxembourg, Curia, 1. kötet, 1955., 263. o.

¹⁰⁹ Maurice Lagrange-ról Vichyben lásd Marc-Olivier Baruch: *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Fayard, 1997, 325-326. o.; és Laurent Joly, *Vichy dans la 'solution finale'. Histoire du commissariat général aux questions juives (1941-1944)*, Párizs, Grasset, 2006, 89–92. o.

ellentétes a specializált gazdasági joghatóság státuszával, amelyre számos európai szereplő korlátozni látszott a bíróságot.¹¹⁰ Már 1953 novemberében az Ecole nationale d'*administration* (ENA) egyik beszédében világosan megfogalmazta "az ESZAK hatásköreinek nemzetek feletti jellegét"¹¹¹. Az általa szolgáltatott 60 megállapítás során a *Franciaország kontra Főhatóság* 1954-ben a *Costa kontra ENEL* 1964 júliusában (ugyanazon év októberében távozott a Bíróságról),¹¹² Lagrange kikövezte az utat a Bíróság "igazságszolgáltatása" előtt, amelyet egy adott alkotmányos rend legfelsőbb joghatóságának rangjára emeltek. Ez a vállalkozás nem volt kétértelműségtől mentes. Amint fentebb látható, az Államtanács korábbi tagja teljes mértékben elismerte a közösségi joghatóság politikai korlátait, amelyek nem tették lehetővé az egyének számára, hogy részt vegyenek a "közösségi jog" felügyeletében. Nem fogadta el a német doktrína alkotmányosságát sem, rámutatva az alkotmányos megfogalmazás kétértelműségére. Figyelmeztetett arra, hogy "óvakodni kell a túl messzire menő analógiáktól", mert "ha bizonyos tekintetben Bíróságunk ténylegesen alkotmánybíró szerepet tölt be a közösségekben, a szerződések nem ruházzák fel a Bíróságot az ilyen bíró összes tulajdonságával".¹¹³ Ezenfelül főtanácsnoki minőségével és a francia közigazgatási joggyakorlatban szerzett tapasztalatával megtestesítve az "általános jogelvekre" jellemző követelményeket egy olyan közgyűlésen, amelyet régóta az ágazati jog foglalkoztat, Lagrange megállapításaiban és doktrinális cikkeiben hogy a bíróságot szabaddá tegye attól az internacionalista és gazdasági zsémbeskedéstől, amelyben maradásra látszott ítélni. Stratégiája a közösségi szerződéseknek egyedi és sajátos "alkotmányos rendként" való értelmezésén alapult. Már a Párizsi Szerződéssel kapcsolatban is lefektette a jelzőket. Már az első megállapításait az első Franciaország vs. az ESZAK Főhatóságának 1954-es ügye, teleologikus értelmezést szorgalmazott "a Szerződés egészével" és különösen annak "filozófiájával" kapcsolatban.¹¹⁴ A Bíróság nem követte őt, amely a szövegszerűbb értelmezési módot részesítette előnyben. A Párizsi Szerződés mint szerződéses alkotmány ilyen kiterjedt értelmezésével Lagrange volt az egyik szószólója a nemzetközi jog "másként gondolkodóinak", akik az Európai Közösség nemzetek feletti értelmezésének támogatói voltak az 1950-es években és az 1960-as években.

¹¹⁰ Ezzel kapcsolatban lásd Antonin Cohen fejtegetését: "Dix personnages majestueux en robe noire amarante...", *i. m.*, amely "a csendes forradalom építészt" idézi.

¹¹¹ Vö. Julie Bailleux, *Penser l'Europe par le droit*, *i. m.*

¹¹² Rosa Greaves, "The first advocate-general: Maurice Lagrange", in Noreen Burrows, Rosa Greaves, szerk., *The Advocate General and EC Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007., 59–88. o.

¹¹³ Maurice Lagrange főtanácsnok következtetései, N. V. Algemeine Tarnsport Van Gend en Loos contre administration fiscale néerlandaise, Affaire n°26-62, in *Recueil de jurisprudence de la Cour*, Luxembourg, Curia, IX. kötet, 1963., 85–86. o.

¹¹⁴ Maurice Lagrange főtanácsnok következtetései, Gouvernement de la République française contre Haute autorité de la CECA, Affaire n°1-54, in *Recueil de jurisprudence de la Cour*, Luxembourg, Curia, 1. kötet, 1955., 53–55. o. Az első tíz döntésről és Maurice Lagrange szerepéről lásd Antonin Cohen vitáját: "Dix personnages majestueux en longue robe amarante...", *i. m.*

Régóta kisebbségben lévő álláspontját azonban a Római Szerződés elfogadását követő években ismét visszahangozták a Bíróságon. Ebben az időben jelentős változás következett be a közösségi igazságszolgáltatási rendszerben, amely egyre inkább az intézmény igazságszolgáltatási legitimitásának biztosításával foglalkozott. A Római Szerződés kidolgozásával megbízott "*groupe juridique*"-nek 1957 tavaszán sikerült elérnie, hogy a bírák számára magasabb szintű jogi követelményeket támasszanak, amelyek ezentúl igazodnak a Nemzetközi Bíróság bíráinak jogi követelményeihez, amelyekhez "elismert jogi vagy bírói kompetencia" szükséges.¹¹⁵ A jelöltek kiválasztása továbbra is az egyes tagállamok szuverén megítélésére volt bízva, de úgy tűnt, hogy ez utóbbiak most már egyetértenek jelöltjeik jogi képzettségi szintjének emelésében. Alig néhány hónappal a Római Szerződés hatálybalépése után Louis Joxe, a Quai d'Orsay főtitkára táviratban írt bonni ügyvivőjének, amelyben "a Bíróság összetételének javítását" követelte meg.

Lekötelezne, ha jelezné a szövetségi kormánynak, hogy nagyon foglalkoztat bennünket a Bíróság jelenlegi összetételének elégtelen minősége [...] nincs ok arra, hogy egy szakszervezeti tag a szerződések értelmezésével megbízott Bíróságon üljön; szakszervezeti képzésben nem lehet valaki az európai szerződések jó bírója. Ezt az elvet tehát el kell utasítani, és a jelenlegi szakszervezeti tag helyett egy valóban kompetens személynek kell egy hetedik bírói helyet adni. [...]. Tanácsos lesz az olasz kormánnyal megérinteni, hogy csak nagy személyes értékű jelölteket kell kijelölnie; tájékoztatásul felhívom a figyelmet arra, hogy jelenleg nem ez a helyzet.¹¹⁶

A "szakszervezeti bíró" gyakorlatnak Petrus Serrarens holland bíró, a Keresztény Szakszervezetek Nemzetközi Szövetsége korábbi főtitkárának távozásával vetett véget. Ez a távozás és Jacques Rueff közgazdász-bíró fokozatos visszavonulása, akit Párizsban más tisztségek tartottak meg (lásd a 2. fejezetet), tükrözi ezt a perspektívát, amely jelentősen megerősítette a kollektív közösségi igazságszolgáltatás jogi tőkét. Egy kivétellel az 1958 és 1962 között kinevezett öt új bíró szinte kizárólag jogi pályafutást folytatott. 1958-ban Andreas Donner, a közigazgatási jog fiatal professzora és egy magas rangú holland bíró fia, valamint Nicola Catalano, az olasz állam jogi tanácsadója és az ESZAK jogi osztályának korábbi tagja csatlakozott a luxemburgi bírósághoz. 1962-ben Roberto Monaco, a

¹¹⁵ Nem ez volt a helyzet az ESZAK-Szerződés esetében, amely csak azt írta elő, hogy a bírakat "elismert függetlenséggel és szakértelemmel rendelkező személyek közül" vegyék fel (32. cikk). Erről az epizódról lásd Pierre Pescatore: "Les travaux du 'groupe juridique' dans la négociation des traités de Rome", *Studia diplomatica*, 1981, 159–178. o., 167. o.

¹¹⁶ Francia külügyminisztérium Leduc úrnak, francia ügyvivőnek Bonnban, 1958. június 20., in Commission de publications des documents diplomatiques, *Documents diplomatiques français: 1958*, 1. kötet, Imprimerie nationale, 810. o. Szeretném megköszönni Kiran Patelnek, hogy jelezte nekem ezt a dokumentumot.

A Bíróságra kinevezték az olasz külügyminisztérium jogi osztályát és a római La Sapienza egyetem kiváló nemzetközi jogi professzorát, valamint Alberto Trabucchi, az olasz polgári jogi doktrína vitathatatlan szaktekintélyét. Robert Lecourt, akit szintén 1962-ben neveztek ki, kiemelkedik ebben a csoportban. A Bírósághoz az MRP pártban a franciaországi Negyedik Köztársaságban töltött magas szintű politikai karrierje után került (elsősorban igazságügyi miniszterként szolgált), de jogi doktori fokozattal rendelkezett, és közel 15 évig ügyvédként praktizált Párizsban és Rouenban. Valamennyi jelölt megerősített jogász volt, mindazonáltal mélyen kötődtek a közösségi projekthez. A *ius natura lis* jogi kultúrával átítatott Albert Trabucchi bíró, egy kereszténydemokrata miniszter testvére magasztalta a jus commune-t, amelynek a közösségi szerződések kifejeződései lesznek. Robert Lecourt, akit ma a Bíróság élén betöltött szerepe miatt (1967-1976),¹¹⁷ a Nouvelles Equipes Internationales network, a demokrata-keresztények transznacionális hálózatának egykori tagja volt. Ugyanabban az évben, amikor az MRP miniszterei elhagyták a gaulle-i kormányt az európai politikával kapcsolatos mély nézeteltérés miatt, Lecourt missziós szellemet vitt a funkciójába. Nicola Catalano, aki korábban a Főhatóság jogi osztályán dolgozott, hamarosan felfedte bírósági kollégái előtt, hogy "az európai eszme és egy olyan eszme szállta meg, amely lángként ragyogott egész tevékenységében".¹¹⁸

Ettől kezdve Maurice Lagrange elképzelései, amelyek a Bíróság hitelesen igazságos, sőt alkotmányos jellegét dicsőítették, új támogatásra találtak Luxemburgban a Római Szerződések végrehajtását követő években. Az új bírák egyformán kötődtek a jogügyekhez és az Európai Közösséghez, és cserébe belevetették magukat egy házon belüli doktrína felépítésébe. Valójában egy olyan környezetben, ahol a pereskedés korlátozott maradt, a doktrinális utat a Bíróság intézményi identitásának megerősítéséhez szükséges további elemnek tekintették. Ez annál is inkább igaz volt, mivel a Bíróság vitathatatlanul állást foglalt ítéletei "hiteles" jelentésének értelmezését illetően. A nemzeti jogi és igazságszolgáltatási körök iránt csekély érdeklődést keltő, és ezért félig nyilvános szférában eljáró Bíróság saját munkatársai (jegyzők, könyvvizsgálók, bírák) voltak gyakran az egyetlenek, vagy majdnem azok, akik vették a fáradságot, hogy jogi folyóiratokban krónikát készítsenek a Bíróság ítélkezési gyakorlatáról. Az ítéletek és az ítéletek kommentálásának kettős útján a bírák és asszisztenseik hajlamosak voltak monopolizálni a Bíróság megvitatását. Nem feltétlenül követték Maurice Lagrange-t az alkotmányozás útján, amikor azt írta: "úgy tűnik, hogy a Bíróság egyértelműen alkotmányos jellegű küldetéssel van felruházva, és amennyiben a Szerződés rendszerét egy szövetségi rendszerhez hasonlítjuk, megengedhető annak megállapítása, hogy a Bíróság szerepe is

¹¹⁷ Pierre Pescatore, « Robert Lecourt (1908-2004) », *Revue trimestrielle de droit européen*, 3. szám, 2005. július-szeptember, 989–996. o., 990. o.

¹¹⁸ Andreas Donner, *Audience solennelle du 8 mars 1962 à l'occasion du départ de M. le juge Nicola Catalano et de la prise de fonctions de M. le juge Alberto Trabucchi*, Curia, 1962, 18. o.

egy szövetségi bíróhoz hasonlítható".^[119] De csatlakoznak hozzá egy olyan bíróság felmagasztalásában, amelynek küldetése ezentúl a három közösség jogi és politikai egységének hangsúlyozása volt. Roemer főtanácsnok körültekintően elismeri az 1960 májusában tett megállapításaiban, hogy "nem beszélhetünk a három közösség jogi egységéről", de rögtön hozzátette, hogy "lelki egységük olyan valóságot jelent, amely nagyobb jogi egységesítést igényel".¹²⁰ A Bíróság ítélkezési gyakorlata teljes szívvel követte őt, ítéletében megerősítette "az Európai Közösségek működési egységének" elvét, amelyet az európai egyesítés nagy közös elképzelése igazol, amelynek a luxemburgi bíróság tolmácsolni kívánt. Az EB már nem volt az a választottbíróság, amelyhez a közösségi szereplők csak alkalmanként fordulhattak. Ehelyett legfelsőbb bíróságként jött létre azzal a céllal, hogy megoldja a szövetségi rendszer működésével járó különböző gazdasági, közigazgatási és alkotmányos konfliktusokat.

-4- EGY NEMZETEK FELETTI MARKET? A JOGÁSZOK ÉS AZ EURÓPAIALKOTMÁNY

Mi is volt pontosan ez a "közös piac", amelynek nevében oly sok intézményt hoztak mozgásba? Elegendő-e a szerződésekbe foglalt normatív ideál ahhoz, hogy megszülessen egy "intézmény" abban az értelemben, ahogyan a közgazdaságtan Polányi Károly óta a fogalomnak adott értelemben van? e. A gazdasági csere formáira és szereplőire vonatkozó viszonylag egységes szabályrendszer és társadalmi konvenciók? Jogos kétségnek van helye. Mint minden más társadalmi intézményt, a "piacot" sem lehet rendeleti úton létrehozni, mint ahogy spontán módon sem jön létre a gazdasági csere fejlődéséből.¹²¹ Míg a Római Szerződések különösen pontosan rendelkeznek a "vámok és vámok lebontásáról", valamint a személyek, a tőke, az áruk és a szolgáltatások áramlását szolgáló szabadkereskedelmi övezet létrehozásáról, amelyre vonatkozóan a Szerződések részletes ütemtervet tartalmaznak, ezzel szemben egyedülállóan homályosak a közösségi gazdasági szabályozás egy formájának brüsszeli alakulását illetően. Az európai tanulmányokban megszentelt kifejezésekkel élve, miközben a "negatív integráció" jól meg van szervezve a szövegekben, a "pozitív integráció" konkrét mechanizmusai (a jogszabályok, a versenypolitika stb. harmonizációja), amelyek meghatározzák az ipari és pénzügyi piacok valódi összefonódását, továbbra is távoli perspektívát jelentenek, még akkor is, ha egyesek stratégiai okokból már megragadták.¹²² Az "intézményi piac", ez az újfajta, jogi alapú piac, amely homlokegyenest ellentétes a manchesteri laissez-faire piaccal, amelyet Jacques Rueff lelkesen észlelt a

¹¹⁹ *Uo.*, 36. o.

¹²⁰ Aff. 27-59, 1960. május 10., Rec. 1960, VI. kötet, 847. o.

¹²¹ Lásd Neil Fligstein és Iona Mara-Drita munkáját: "How to Make a Market: Reflections on the Attempt to create a Single Market in the European Union" (Hogyan készítsünk piacot: gondolatok az egységes piac létrehozására irányuló kísérletről az Európai Unióban), *American Journal of Sociology*, 1996. július, 1–33. o.

¹²² Hasonló módon a Bizottság által az 1992-es menetrenddel és az egységes piac létrehozásával kapcsolatban alkalmazott "stratégiai konstruktivizmushoz", amelyet Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché? Histoire d'une stratégie improbable*, Presses de Sciences Po, 2009.

A Római Szerződés csak vázlatosan léteztek.¹²³ Úgy tűnik, hogy az európai hatok gazdasági szereplői eleinte nem fordítottak különösebb figyelmet az EGK-Szerződésnek az antant és az összefonódások szabályozására vonatkozó rendelkezéseire (85–86. cikk). Vagy a francia munkaadókhöz hasonlóan nem láttak mást, mint a nemzeti politikák laza összehangolását ezen a területen, vagy arra törekedtek, hogy a szerződéseknek ezt az aspektusát a lehető legkisebbre csökkentsék, a francia kormány módjára, amely akkoriban ellenséges volt az európai végrehajtó hatalom hatásköreinek bármilyen megerősítésével szemben.¹²⁴ Mindent egybevetve a gazdasági piacok szervezésének jogi eszközei (szabadalmak, tulajdonjogok, adózás, állami támogatások stb.) azon államok kezében maradt, amelyek gazdasági szabályozási kérdésekben fennálló szuverenitása érintetlen volt.

A közös piac ahelyett, hogy *egységes* piacot hozott volna létre, érintetlenül hagyta a nemzetgazdaságok jogi, szakmai és intézményi struktúráit. Bizonyítékként a tanácsadásra szánt szakmák példáját látjuk (jogi, adóügyi, vagyoni stb.); Ezek a cégek továbbra is a nemzeti szakmai megrendelések és deontológiai szabályok köré szerveződtek, amelyek országonként nagyon eltérőek voltak. Mindazonáltal mindegyik szakmában voltak "reformerek", akik korán meglátták azokat a lehetőségeket, amelyeket a Közös Piac kínál a nemzetgazdaságok jogi struktúráinak "modernizálására". Ez az első lendület arra ösztönözte a különböző érdekcsoportokat, különösen a munkaadókat, hogy irodákat és irodákat nyissanak Brüsszelben.¹²⁵ A Közös Piacba vetett remények azonban hamarosan szertefoszlottak. A jogi szakmák reformgondolkodású szegmenseinek gyorsan vissza kellett fogniuk ambícióikat. A gazdaság jogi struktúráinak a Közösségen keresztül történő gyors korszerűsítésére vonatkozó reményeket két kudarc hiúsította meg. Először is, az "európai kereskedelmi társaság" státusz létrehozásának terve, amelyet eredetileg a Bizottság támogatott, gyorsan belefűlt a különböző tagállamok közötti nézeteltérésekbe. Másodszor, az Európai Ügyvédi Kamarák 1961-ben Brüsszelben létrehozott Konzultatív Bizottságának védnöksége alatt a különböző országok ügyvédi kamaráinak képviselői összehangolt nyomást gyakoroltak annak érdekében, hogy sine die halasszák el az ügyvédek hat tagállam határain belüli irodaalapítási jogáról szóló irányelv elfogadását. Úgy tűnt tehát, hogy sem a gazdaság szabályozása, sem a tanácsadói szakma nem lesz képes európai dimenziót ölteni és egy nagy egységes európai piac alapját képezni.

Lényegében Brüsszelben vázolták fel egy kezdetleges és valóban nemzetek feletti piac körvonalait, amelyben a szereplők két csoportja egyaránt hajlik arra, hogy a Római Szerződéseket az európai gazdaságok nemzetek feletti szabályozásának alapjául vegye. Voltak multinacionális vállalatok, különösen azok, amelyek

¹²³ Jacques Rueff: Une mutation dans les structures politiques: le marché institutionnel des Communautés européennes, *Le Monde*, 1958. február 9–10., 5. o.

¹²⁴ Laurent Warloutzet, *Le choix de la CEE par la France, i. m.*, 563. o.

¹²⁵ Guillaume Courty, Hélène Michel, "L'espace du lobbying européen. Morphologie et logiques de recrutement des représentants d'intérêt", *Les professionnels de l'Europe*, Colloque MISHA Strasbourg, 2008. november 5-6-7.

székhelye az Egyesült Államokban volt, akik készek voltak fogadni egy új szabályozási echelon megjelenésére Brüsszelben, és akik a belga fővárosba özönlöttek. És ott voltak a Versenypolitikai Főigazgatóság magas rangú köztisztviselői, akik egy olyan trösztellenes politika alapjait fektették le, amely a Bizottság kezében összpontosult. E két pólus között alakult ki a fiatal jogászok generációja, akik amerikaiak voltak, vagy az Egyesült Államokban tanultak, és szoros kapcsolatban álltak az új európai adminisztrációval. Az ügyvédi kamara és a tudományos élet, a jogi tanácsadás és a peres eljárások, a közösségi intézmények és a "harmadik országok" (nagyreszt az Egyesült Államok) metszéspontjában ezek az ügyvédek a közösségi piac ideális kontúrját képviselték. e. mindkettő (részben) megszabadult az államok nemzeti szabályozásaitól, és a szabad kereskedelemen alapuló nemzetek feletti jogi és gazdasági rendbe került. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának és a Brüsszelben irodát létesítő első multinacionális vállalatoknak köszönhetően ez a kezdetleges, piaci alapú Európa az ügyvédben tapasztalt gyakorló szakembert és buzgó teoretikust talált.

a) *"Brüsszel" mint New Marketpcsipke*

A Közösség gazdasági szabályozásának első jelei kezdtek megjelenni. Az új EGK Bizottság ideiglenes székhelyén a Versenypolitikai Főigazgatóság magas rangú köztisztviselőinek egy kis csoportja, akik ordoliberalis hitben éltek, európai rendszert dolgoztak ki a koncentrációk és az antant felügyeletére. A versenypolitikáért felelős első biztos profiljának is köze volt ehhez az orientációhoz. Hans van der Groeben régóta ordoliberalis meggyőződésű jogász volt, az akkoriban ordoliberalis eszmék által uralt német gazdasági minisztérium egykori "Schuman-terv" irodavezetője,¹²⁶ a páneurópai Európa Unió mozgalom tagja és a Közös Piac tárgyalásával megbízott német küldöttség helyettes vezetője (1956-1957), amelynek markánsan liberális bélyeget adott.^[127] Brüsszelben köztisztviselőkből és tanácsadókból álló kis csapatot alakított, akik mind ebből a mozgalomból származtak, amely akkoriban fénykorát élte Németországban. Hermann Schumacher, az antantok és monopóliumok irodájának igazgatója, kabinettitkára, Ernst Albrecht és különleges tanácsadója, Ernst-Joachim Mestmäcker mind szoros kapcsolatban álltak ezzel a milióval: az első egy ordoliberalis közgazdász fia volt, a harmadik pedig a német ordoliberalizmus egyik vezéralakjánál, Franz Böhmnél, Ludwig Ehrard egykori kollégájánál doktorált, amikor utóbbi az angol-amerikai Bizone-nak dolgozott.¹²⁸ Általában hosszadalmas jogi tanulmányokat folytattak (egyes esetekben

¹²⁶ Az ordoliberalizmus súlyáról az NSZK Ludwig Ehrard (1949–1963) irányítása alatt álló Gazdasági Minisztériumában lásd B. Löffler: *Soziale Marktwirtschaft und administrative praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Ehrard*, Stuttgart, Steiner, 2002.

¹²⁷ A szerződések neoliberalis irányultságához való hozzájárulásáról lásd: François Denord, Antoine Schwartz, "L'économie (très) politique des traités de Rome", *Politix*, 23. kötet, 89. szám, 2010., 35–56. o.

¹²⁸ Erről a csoportról lásd Katia Seidel, "DG IV and the Origins of a Supranational Competition Policy: Creating an Economic Constitution for Europe" (IV. főigazgatóság és a nemzetek feletti versenypolitika eredete: európai gazdasági alkotmány létrehozása), in Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht és Morten

doktorátus), amely 1958-ban kiadta az európai szerződések közös kommentárját, *a Kommentar zum EWG-Vertrag-ot*, amely német nyelvű referenciaművé vált. Kétségtelenül jellemezte őket a német trösztellenes törvény évtizedes vitája is, amely a *Bundeskartellamt* (BKA), egy jelentős hatáskörrel rendelkező független közigazgatási hatóság létrehozásához vezetett, és osztoztak a versenypolitika "alkotmányos" nézetében.¹²⁹ Az általuk szorgalmazott "szabadpiaci intervencionizmus" egy teljesen független hatóságtól függött, amelynek feladata az volt, hogy jogilag és kvázi joghatósági eljárás keretében biztosítsa a liberális gazdasági rendet azáltal, hogy megtámadja a versenyt korlátozó gyakorlatokat. Pontosan ez volt a küldetése a német BKA-nak, egy valóságos, politikai nyomástól védett bíróságnak, amely 1958-tól kezdve nagyon szigorúan felügyelte a németországi ipari antantokat. Úgy tűnik, hogy Németország EK-nagykövete, a neves nemzetközi jogi szakma, Carl Friedrich Ophüls, aki az *Auswärtigen Amt titkárságán* a párizsi szerződés alkotmányos jellegét hirdette, elsőként mozdította elő ezt az alkotmányos olvasatot az európai gazdasági integráció területén, megemlítve már 1962-ben a "Európai Gazdasági Alkotmány"¹³⁰. Különösen őt követte Ernst-Joachim Mestmäcker, von der Groeben *komisszár* jogtanácsosa, aki *e nézet egyik* doktrinerévé vált¹³¹. Így a legmagasabb rangú francia köztisztviselők, jogászprofesszorok és munkáltatók uralkodó értelmezésével ellentétben, akik a Római Szerződés 85–86. cikkében nem láttak többet egy egyszerű úttervnél, amelynek politikai széljáráshoz és sajátos nemzeti körülményekhez kell igazodnia, a Versenypolitikai Főigazgatóság ordoliberalisai ugyanezeket a cikkeket valóban európai "gazdasági alkotmánynak" tekintették, amely lefektette a tagállamoktól teljesen független, nemzetek feletti szabályozás alapjait. Ahogy Hans van der Groeben maga mondta az Európai Parlament előtt tartott beszédében, az ő szemükben "a gazdasági rend nem jön létre önmagától, hanem csak a verseny gazdasági rendjének kiigazításával".¹³² Csak ez az objektív és kötelező érvényű rend szabadíthatná fel ezt az alapvető politikát a vélt államok gyámsága alól

Rasmussen, szerk., *The History of the European Union: Origins of a Trans- and Supranational Polity 1950-72*, London, Routledge, 2008.

¹²⁹ Az olvasók figyelmébe ajánljuk David Gerber, "Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the 'New' Europe" (A gazdaság alkotmányosítása: német neoliberalizmus, versenyjog és az új «Európa», *American Journal of Comparative Law*, 42. kötet, 1. szám, 1994., 25–84. o.) és Christian Joerges: "The Market without the State? The "Economic Constitution" of the European Community and the Rebirth of Regulatory Politics (Az Európai Közösség gazdasági alkotmánya és a szabályozási politika újjászületése), *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1. kötet, 1997.

¹³⁰ Carl Friedrich Ophüls, "Grundzüge Europäischer Wirtschaftsverfassung", *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 124, 1962, 136–166. o.

¹³¹ Lásd különösen a legkiválóbb ordoliberalis jogtudós, Franz Böhm tiszteletére írt hozzájárulását a Festschriftenhez: Ernst-Joachim Mestmäcker, «Offene Märkte im System Unverfälschten Wettbewerbs in der Europäischen Gemeinschaft», in Kronstein und Mestmäcker, szerk., *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm*, Karlsruhe, Verlag C. F. Müller, 1965, pp. 345–391.

¹³² Hans van der Groeben, "La politique de la concurrence, partie intégrante de la politique économique dans le marché commun", az Európai Parlament előtt 1965. június 16-án elmondott beszéde, idézi: François Denord, Antoine Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Raisons d'agir, 2009., 72. o.

túlságosan érzékeny a társadalmi és gazdasági érdekekre. Az európai munkaadók és a tagállamok közötti megosztottság, valamint a francia kormány elszigeteltsége miatt, amikor elutasította, hogy a Bizottságot új hatáskörökkel ruházza fel,¹³³ van der Groebennek 1961 folyamán sikerült nézeteit egy olyan rendelettel (17/62) érvényre juttatnia, amely kvázi joghatósági hatásköröket ruház a Bizottságra az antant felügyeletére. Ez a szabályozási szöveg, amelynek az 1/2003-as rendeletkig hatályban kellett volna maradnia fő rendelkezéseiben, központosított felügyeleti rendszert hozott létre, amely kevés teret hagyott a nemzeti hatóságoknak a "szabad mozgást érintő" antantokkal (85. cikk) szemben.¹³⁴ Egy ambiciózus bejelentési rendszer arra kötelezte a vállalkozásokat, hogy közvetlenül tájékoztassák a Bizottságot antantjaikról, gyakorlatilag megkerülve a nemzeti hatóságokat. Egyedül a Bizottság rendelkezett hatáskörrel arra, hogy mentességet adjon az antant tilalmának elve alól, mivel a francia kormány csak a tagállamok képviselőiből álló, tisztán konzultatív bizottságot tudott létrehozni. A 17. cikk jelentős sikert jelentett a szerződések "alkotmányos" olvasata szempontjából, mivel a 85. és 86. cikket hatékony jogi hatállyal ruházta fel egy olyan intézmény felügyelete alatt, amely nagymértékben független volt a tagállamoktól. A Versenypolitikai Főigazgatóság sajátos identitása erre a paradigmára épült, olyannyira, hogy három évtizedre a Hans van der Groebennel dolgozó jogászok tartományává vált. Olyan személyiségek, mint Ernst Albrecht, Manfred Caspari és Claus-Dieter Ehlermann szinte megszakítás nélkül követték egymást az igazgatóság élén 1967 és 1995 között, és kabinettitkárok, kabinettagok és kollégák voltak, akik véletlenül átvették a *Kommentar zum EWG-Vertrag* vezetését, amikor van der Groeben nyugdíjba vonult.

Ugyanezekben az években multinacionális vállalatok sokasága lépett hivatalba nem messze a Bizottság épületétől. A Római Szerződések életbe lépését követő hónapokban valóságos rohanás volt tapasztalható a belga fővárosba a befektetők, különösen az amerikaiak részéről. Az 1958-as világhiállítás sikerével felvértezve, ma már a Közös Piac intézményeinek "ideiglenes tőkéjeként" Brüsszel a nagyvállalatok nemzetköziesítési stratégiáinak alapvető pólusává vált. Az Egyesült Államok látványos gazdasági növekedésének köszönhetően az 1950-es és 1960-as években befektetési hullám söpört végig egész Európán. Ez az amerikai külföldi befektetés elsősorban az Európai Közösségbe áramlott, az 1958-as 970 millió dollárról 1962-re 2063 millió dollárra emelkedett.¹³⁵ Ahogy Európában a gazdasági modernizáció az "amerikai kihívás" kezelését jelentette, az Egyesült Államokban az üzleti nemzetközivé válásnak látszólag a Hatok Európáján keresztül kellett végbemennie: "a nemzetközivé válás azt jelenti, hogy meg kell birkózni az európai közös piaccal való és azon belüli üzleti tevékenység számos problémájával".¹³⁶ Emlékeznünk kell Jean-Jacques bestseller könyvére

¹³³ Lásd: Laurent Warlouzet, *Le choix de la CEE par la France, i. m.*, 507–644. o.

¹³⁴ Hubert Buch-Hansen, Angela Wigger, "Revisiting 50 Years of Market-Making: The Neoliberal Transformation of EC Competition Policy" (A piacteretetés 50 évének felülvizsgálata: Az EK versenypolitikájának neoliberális átalakulása), *Review of International Political Economy*, 16. kötet, 4. szám, 2009.

¹³⁵ Mira Wilkins, *The Maturing of Multinational Enterprise: American business abroad from 1914 to 1970 (A multinacionális vállalkozás érése: amerikai üzlet külföldön 1914 és 1970 között)*, Cambridge, Harvard University Press, 1974, 331. o.

¹³⁶ Arthur Selwyn Miller, "Foreword", in *Doing Business in the Common Market*, társtámogatója George Washington University and Commerce Clearing House, Inc., 1963, iii. o.

Servan-Schreiber, aki megpróbálta megkongatni a vészharangot a "Közös Piac Európájáról, amely az amerikai üzleti élet új távolnyugatává vált".¹³⁷ Egy amerikai szerző beszámol arról, hogy az amerikai vállalatok 1958 és 1965 között nem kevesebb, mint 530 felvásárlást és 582 közös vállalatot kötöttek a hat tagállamban.¹³⁸ A belga kormány által bevezetett rendkívül előnyös adóintézkedésekre válaszul az amerikai befektetők különösen Brüsszelhez fordultak.¹³⁹ Annál inkább hajlottak erre, hogy az amerikai elit legnemzetközibb szegmensei – az Amerikai Ügyvédi Kamara nemzetközi tagozatának jogászai, a Nemzetközi Jogi Kamara professzorai és jogászai, a Nemzetközi Jogi Kamara tagjai, vagy a brüsszeli Amerikai Kereskedelmi Kamara gazdasági hálózatai,¹⁴⁰ mindhárman szorosan kötődtek a külügyminisztériumhoz, amely a Közösség ügyét támogatta –¹⁴¹ mind az üzletemberek, mind az ügyvédek számára a Közös Piac nagy lehetőségeivel dicsekedtek.

Új tőke az üzleti jogért?

Az 1960-as évek elején az üzleti jog gyakorlóit Brüsszelben tartották nagy nemzetközi konferenciáikat, új nemzetközi helyszíneként szentelve fel ezt a várost. A Nemzetközi Jogi Egyesület 1962-ben tartotta kétévenkénti kongresszusát Brüsszelben, amelyen számos magas rangú bizottsági bürokrata vett részt. A részben az akkor felemelkedő nagy multinacionális vállalatok (Shell, British Petroleum, Iran Petroleum, US Steel Foundation, Lever) által finanszírozott szövetség tagjai a két világháború közötti időszak óta a nyugati országok jogászai (jogászprofesszorok és jogászok), akik a legszorosabban kötődtek a nemzetközi kereskedelemhez (Walter Hallstein tagja volt). 1963-ban az Amerikai Ügyvédi Kamara trösztellenes jogi szekciója négy napon keresztül igen nagy konferenciát tartott Luxemburgban és Brüsszelben, amelyen a Közösség vezető személyiségeinek teljes köre részt vett, akik azért gyűltek össze, hogy előmozdítsák a versenypolitikában rejlő lehetőségeket a Közös Piacon. A Bizottság (Robert Marjolin) és a Főhatóság (Albert Coppé) alelnökei, valamint az EB elnöke (Andreas Donner) mellett a versenypolitikai biztos és főigazgatója (Hans van der Groeben és Peter)

¹³⁷ Jean-Jacques Servan-Schreiber: *Le défi américain*, Denoël, 1967, 23. o

¹³⁸ Sigmund Timberg, "Antitrust in the Common Market: Innovation and Surprise" (Antitruszt a közös piacon: innováció és meglepetés), *Law and Contemporary Problems*, 37. kötet, 2. szám, A közös piac kiterjesztése, 1972. tavasz, 329–340. o.

¹³⁹ Az amerikai befektetések Belgiumban a GDP 1,9%-át teszik ki, szemben a franciaországi és németországi 1,1%-kal; vö. Eric Stein, *American Enterprise in the European Common Market*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1960, 29. o.

¹⁴⁰ Lásd: Maria Green Cowles, "The EU Committee of AmCham: The Powerful Voice of American Companies in Brussels" (Az AmCham EU-bizottsága: Az amerikai cégek erőteljes hangja Brüsszelben), *Journal of European Public Policy*, 3. kötet, 3. szám, 1996., 339–358. o.

¹⁴¹ A külügyminisztérium hálózatairól és Európa építésével kapcsolatos diplomáciai tevékenységükről lásd Kenneth Weisbrode legújabb munkáját: *The Atlantic Century: Four Generations of Extraordinary Diplomats, who Forged America's Vital Alliance with Europe (Az atlanti évszázad: rendkívüli diplomaták négy generációja, akik Amerika létfontosságú szövetségét kovácsolták Európával)*, Da Capo Press, 2009.

Verloren van Themaat), az Európai Végrehajtó Bizottság jogi osztályainak igazgatói és számos közösségi köztisztviselő.¹⁴²

b) Üzleti ügyvédek és a Brussels Enclave

E két mikrokozmosz, a Brüsszelben alapított multinacionális vállalatok és a Versenypolitikai Főigazgatóság között amerikai és belga jogászok egész generációja sarjadt ki. Mindannyian a keleti parti jogi egyetemeken tanultak, ugyanakkor szoros kapcsolatban álltak az EK intézményeivel, ily módon természetes közvetítőként helyezkedtek el az első közösségi piacon, amelyet így az "amerikai jogút" uralt.¹⁴³ Az amerikai jogászok ugyanis az 1950-es évek végén az amerikai vállalatok nyomában érkeztek Brüsszelbe. 1958 és 1965 között az összes nagyobb Wall Street-i cég nyitott irodát a belga fővárosban: Baker & McKenzie (1958), Cleary Gottlieb (1960), Simons és Simons (1962), Archibald (1963), Couderts Brothers (1965), Dewey Ballantine, Dilley és Custer, White és Case (1967), Clifford Chance (1968) stb. Addig nagyrészt Párizsban koncentráltak, amely a két világháború között számos New York-i ügyvédi iroda európai központjaként szolgált (részben a nemzetközi arbitrázsbizottság francia fővárosban való jelenléte miatt), ezek az irodák most Brüsszelben látták az "új Eldorádót"¹⁴⁴ és átcsoportosították a még gyerekcipőben járó nemzetköziesítési stratégiát. "Látták a Bizottság előtti bejelentési eljárásokat (az eljárási szabályzat 17/62. cikke) – emlékszik vissza egy belga ügyvéd –, és azt mondták maguknak, hogy ott amerikai típusú piac lesz."¹⁴⁵ Brüsszeli kalandjaik során azonban számos akadályba ütköztek. A Brüsszeli Ügyvédi Kamara Tanácsa, attól tartva, hogy ezek a külföldön élő amerikai ügyvédek tisztességtelen versenyt folytatnak, jelentősen korlátozta cselekvési szabadságukat az európai fővárosban: nem tehetett ki szakmai névtáblát, megtiltotta neki, hogy belga bíróság előtt pert indítson, szakmai tevékenységi igazolványt kellett igényelnie, amelyet szűkszavúan adtak meg. Ez a protekcionista rendszer az Európai Bíróság előtti beadványok de facto tilalmával párosult, mivel Luxemburgban csak az egyik "kis európai" ország ügyvédi kamarájának tagjait fogadták el. Ebben az összefüggésben az amerikai ügyvédi irodák fejlesztési stratégiája magában foglalta a helyi ügyvédek kooptálását is, akik az amerikai fióktelepek állandó képviselőiként járhattak el Brüsszelben. Sok belga próbált szerencsét ezekben az amerikai ügyvédi irodákban, amelyek 1958 után telepedtek le az európai fővárosban, és olyan európai munkatársakat próbáltak bevonni, akik

¹⁴² Az Amerikai Ügyvédi Kamara trösztellenes jogi szekciója, "Conference on Antitrust and the European Communities. Brüsszel, szeptember 23–25., Luxembourg, szeptember 25–26. Program", 8p., CEAB 1, n°24, 1963.

¹⁴³ Yves Dezalay, Bryant Garth, "Re-structuring States by Exportáló jog: American Law Firms and the Genesis of a European Legal Market", in Hanne Petersen *et alii*, szerk., *Paradoxes of European Legal Integration*, Ashgate, 2008, 76–88. o.

¹⁴⁴ 3. interjú, Brüsszel, 2008. október. ¹⁴⁵ *Ugyanott.*

maga a Cleary Gottlieb alapítója szerint "kivétel nélkül a legelőkelőbb eredményekkel rendelkeztek azokban az európai jogi egyetemeken, ahol diplomájukat szerezték, és legtöbbjük amerikai jogi egyetemre, angol egyetemre vagy az Inns of Courtba is járt, ahol kitűntek".¹⁴⁶ Az európai versenyjog jövőbeli pillérei, Jean Blondeel, Walter van Gerven, Jean-Pierre de Bandt, Ivo van Bael és Michel Waelbroeck az első kettőnél a Cleary Gottlieb cégnél, a harmadiknál Frank Boasnál, az utolsónál pedig a Dewey Ballantine-nál tanultak. Felvételük nem volt véletlen: Belgiumban az öt jogi kar egyikén vagy másikán végeztek, és képzésüket az amerikai jogi kiválóság olvasztótégelyében, i.e. a Harvardon (Jacques Blondeel, Jean-Pierre de Bandt, Jean-Pierre Lagae, Hinnekens, Pierre Osterweil), a New York-i Egyetemen (Michel Waelbroeck), a Chicagói Egyetemen (Walter van Gerven) és a Michigani Egyetemen (Ivo van Bael). Belgiumban tehát az Atlanti-óceán túlpartján képzett jogászok álltak, köszönhetően a Belgium-Amerikai Oktatási Alapítvány által közvetlenül az első világháború után létrehozott jelentős egyetemi csererendszernek.

Ez a belga-amerikai mikrokozmosz nem számlálhatott több néhány tucat embernél egy brüsszeli bárban, amely több mint 1000 ügyvédet regisztrált. De úgy tűnt, hogy ez fenyegetést jelent a brüsszeli ügyvédi kamara hierarchái számára, akik nem voltak hajlandóak elfogadni ezt a "területen kívüli enklávét" a belga főváros szívében. Ezek az ügyvédek azzal, hogy a belga fővárosban foglalták el székhelyüket, sokrétűségükkel és szakmai szerepükkel megsértették "a nemzeti jogalkotó által a jogi szakmák (ügyvédek, ügyvédek, solicitorok, végrehajtók, közjegyzők stb.) szervezésében megnyilvánuló rendkívüli pontosságot".¹⁴⁷

Cleary Gottlieb, az első európai ügyvédi iroda

Gondoljunk csak az amerikai Cleary Gottlieb cégre, amely az elsők között jött létre Brüsszelben, és ahol belga jogászok több generációja tanult. Ez a példa kétségtelenül egyedülálló a Jean Monnet, a Főhatóság első elnöke és a George Ball cég egyik ügyvédje, a külpolitikai intézmény kiemelkedő tagja közötti szoros kapcsolat miatt.¹⁴⁸ Ball korábban a háború utáni francia ellátás jogtanácsosa volt, amikor Jean Monnet volt ennek a francia kormány nevében háborús bűntörök vásárlásáról szóló tárgyalásokkal megbízott közintézménynek az igazgatója

¹⁴⁶ Leo Gottlieb, *Cleary, Gottlieb, Steen és Hamilton. Az első harminc év*, New York, Cleary Gottlieb, 1993, 243. o.

¹⁴⁷ Conseil de l'ordre, "Installation des juristes étrangers à Bruxelles", *Ordre des avocats. Barreau de Bruxelles*, 1968. március, 47. o.

¹⁴⁸ A Jean Monnet és George Ball közötti kapcsolatokról lásd különösen Hannah Gurman, *The Dissent Papers. The Voices of Diplomats in Cold War and Beyond*, Columbia, Columbia University Press, 2012, pp. 119-127.

Washingtonban (1945-46). Majd, George Ball aktívan részt vesz egy új Wall Street-i ügyvédi iroda elindításában. Jean Monnet-val (aki a *Commissariat général au Plan*), Új cégei, Cleary Gottlieb, a francia kormány képviselőjévé válik gazdasági és pénzügyi érdekeltségei az Egyesült Államokban a Marshall-terv keretében. 1953-ban Jean Monnet (jelenleg az ESZAK Főhatóságának vezetője) bízta meg a Főhatóság érdekeinek irányításával, az amerikai cég nem korlátozódott jogi tanácsadásra, de sokkal szélesebb körű közvetítő szerepet töltött be a Közösség és az amerikai elit között, amely jobban hasonlított az ügyvédek szerepéhez az Egyesült Államokban, jóval túlmutatva a szigorúan jogi hatókörön (jogi tanácsadás, közönségkapcsolatok, lobbizás, stb.). A cég tárgyalt azokról a hitelekéről, amelyeket a Közösség amerikai bankokkal kötött, megalapította és közvetlenül irányította az EGK információs irodáját Washington D-ben.C., rövidnadrágot készített 'a Kongresszus és a Végrehajtó Osztály kulcsfontosságú tagjai', gondoskodott róla, hogy 'a Közösség képesített képviselőinek az Egyesült Államokba látogató útvonalai magukban foglalják az amerikai pénzügyi intézmények kulcsfontosságú tagjainak kis csoportjaival való találkozásokat',¹⁴⁹ 'szervezett a Látogatásokból Amerikai Személyiségek Luxemburgba', stb. Ez volt 'leglelkesebben' Kívánta, a luxemburgi intézményeken belül, hogy 'tekintettel a Washingtontól való távolságra', 'Úr. Labda, akiben a legnagyobb bizalommal vagyunk, az Egyesült Államokban való képviseletünk globális felelőssége kell, hogy legyen'.¹⁵⁰ Jean Monnet és utódai bizalmát élvezte, olyannyira, hogy luxemburgi tartózkodása alatt közvetlenül részt vett a Főhatóság ülésén,¹⁵¹ George Ball és ügyvédi irodája a 'Főhatóság meghatalmazott képviselője',¹⁵² Hozzárendelt 'politikai jellegű feladatok',¹⁵³ és az 1950-es években az EGK érdekeinek valódi platformjaként működött az Egyesült Államokban.¹⁵⁴

Az ügyvéd hagyományos szerepének megkérdőjelezése, előnyben részesítve az amerikai stílusú ügyvéd által vállalt feladatok különösen széles spektrumát, azért volt lehetséges, mert ezek a fiatal ügyvédek rendelkeztek a "fiatal törökök" minden jellemzőjével: ha túl nagy kockázat nélkül figyelmen kívül hagyhatták a brüsszeli ügyvédi kamara tilalmait, amelyek az ügyvédi irodákban tisztességtelen versenyt láttak, Ha jogsértésük nem okozott botrányt, akkor

¹⁴⁹ Law Firm Cleary, Gottlieb, Friendly and Ball, *Report to the President of the High Authority on the European Coal and Steel Community in American opinion*, 1955. február 10., 6. o. CEAB 05-316 HAEU.

¹⁵⁰ Jogi osztály, Megjegyzés MM. Balladore Pallieri *et alii-nak*, 1957. december 11., CEAB 05-316 HAEU.

¹⁵¹ Procès-verbal de la 282^{ème} réunion de la Haute autorité, Luxembourg, 1955. szeptember 28., CEAB 05-316.

¹⁵² Piero Malvestiti, Levél George Ballnak, 1 p., 1960. október 27., in CEAB5-922, HAEU.

¹⁵³ Division des relations extérieures, Note pour Messieurs les membres de la Haute autorité, 1958. november 3., 1. o., CEAB5-316, HAEU.

¹⁵⁴ George Ball 1961-es kinevezése gazdasági ügyekért felelős helyettes kabinettitkárrá Kennedy elnök alatt ennek az időszaknak a végét jelzi. Miután lemondott erről a pozícióról, George Ball valójában a Lehman Brothers International igazgatótanácsának elnöke lett.

mert családjuk és/vagy egyetemi mentoraik révén különböző belga politikai és/vagy jogi dinasztiák "örökösei" maradtak. Rokonai és/vagy pártfogoltjai voltak az akkori belga európai és nemzetközi jog "nagymestereinek" (Henri Rolin, de Visscher apa és fia, Walter Ganshof van der Meersch, George van Hecke), és részesültek a rakoncátlan örökösöknek gyakran nyújtott engedékenységből, amennyiben egyikük megfogalmazása szerint "az ember nem mert árulónak tekinteni [a brüsszeli ügyvédi kamara számára]".¹⁵⁵ Ebbe a csoportba tartozott Walter van Gerven a Cleary Gottlieb-nél, egy szenátor és a dendermondei ügyvédi kamara korábbi elnökének fia, aki Jossé Mertens de Wilmarsnál tanult (maga is ügyvéd, szenátor, a belgiumi Európai Mozgalom elnöke, valamint az Európai Közösség Bíróságának jövőbeli bírása és elnöke); Michel Waelbroeck at Dewey Ballantine, a Nemzetközi Munkaügyi Tanács egyik magas rangú köztisztviselőjének fia, Henri Rolin szocialista szenátor és vezető nemzetközi jogászprofesszor első unokatestvére és pártfogoltja, valamint Walter Ganshof van der Meerschhez, a Semmítőszék professzorához és főügyészéhez legközelebb álló egyik diák, aki 1973-ban csatlakozott az Emberi Jogok Európai Bíróságához; John Kirkpatrick, Gustave Rolin-Jaequemyns belügyminiszter és az Institut de Droit International alapítójának dédunokája, valamint Michel Waelbroeck unokatestvére; végül Bavo Cool, szintén Cleary Gottlieb-nél, August Cool fia, a belga keresztény szakszervezeti mozgalom központi alakja és a Keresztény Szakszervezetek Európai Szervezetének akkori elnöke.

A közösségi jogászok hamar megkerülhetetlen közvetítővé váltak a multinacionális vállalatok és a Versenypolitikai Főigazgatóság között. Valójában ők voltak ezeknek az első brüsszeli irodáknak az állandó alkalmazottai, már csak azért is, mert az "amerikai ügyvéd európai szolgálati körútja"¹⁵⁶ mindössze néhány évig (körülbelül három évig) tartott, ami nem volt elég hosszú ahhoz, hogy valódi szakértelmet szerezzen a közösségi jog területén, és még kevésbé a belga jogban, amelyet azonban gyakran megköveteltek az elosztási és exporthálózatok létrehozásával kapcsolatos első esetekben. Az 1960-as évek végén, amikor a Bizottság gazdasági hatalmának fejlődése miatt csatlakozott amerikai cégek száma elhalványult, és ezeket a jogászokat a multinacionális vállalatok igazi hídfőállásaiá tették Brüsszelben. Ezek a belga ügyvédek egyesítették az európai üzleti jog terén szerzett szakértelmüket, valamint az amerikai kapcsolatok és ügyfelek címjegyzékét, és hamarosan megalapították az első két, a közösségi jogra szakosodott ügyvédi irodát. A Louvaini Katolikus Egyetem egykori hallgatóinak első csoportja csatlakozott George Van Hecke tapasztalt nemzetközi ügyvéd cégéhez, aki tanáruk volt, és 1969-ben megalapította a Bandt-Van Hecke-Lagae & Van Bael céget; A Brüsszeli Szabadegyetem (ULB) néhány korábbi hallgatója 1965-ben összeállt, hogy megalapítsa a Liedekerke Waelbroeck Kirkpatrick céget. Az amerikai ügyvédi irodák mintájára felépítve nélkülözhetetlen közvetítőkké váltak a

¹⁵⁵ 1. interjú, Firenze, 2008. október. ¹⁵⁶ Leo Gottlieb, *Cleary Gottlieb*, i. m., 200. o.

Közösség. Ahogy az egyik ügyvéd visszaemlékszik: "azok, akik hozzánk jöttek, nem európaiak voltak, [...] új ügyvédekre volt szükségük európai vállalkozásukhoz, és inkább Brüsszelben keresték őket. A francia társaságok kizárólag francia ügyvédekért kértek fel".¹⁵⁷ Ezenkívül az angol cégek "lassan kapcsolódtak be az európai jogba, ezért megküldték nekem az ügyeiket. Szerették, ha van valaki Brüsszelben, földrajzi előnyünk volt".¹⁵⁸ Ettől kezdve a Közösségen kívüli multinacionális vállalatok természetes jogi kapcsolattartóiként jelentek meg. "Nagyszerű ügyeink voltak", emlékszik vissza egy ügyvéd, "sokan elmentek Waelbroeckhez, nagyon jól ismert volt az Egyesült Államokban és Angliában".¹⁵⁹

A multinacionális vállalatok számára Brüsszelben elkerülhetetlen közvetítések voltak, és szoros kapcsolatokkal rendelkeztek a Közösség politikai és kormányzati szférájában is. Egy tekintélyes vonal, a családi és szakmai kötelékek elválaszthatatlan hálójának tagjai, akik a háború utáni Belgium jelentős internacionalista alakjaihoz kötötték őket, nagyon korán megismerkedtek a közösségi jogi ügyek fórumaival, szereplőivel és vitáival, mivel egymás után ezeknek az internacionalista jogászoknak a hallgatói, egyetemi asszisztensei és gyakornokai voltak. Michel Waelbroeck és unokatestvére, John Kirkpatrick (aki szintén nagyapja révén a Rolin-Jaequemyns családból származott) még mielőtt Dewey Ballantine-ba kerültek volna, szakmai gyakorlatot végzett korábbi professzoruk és "unokatestvérük", Henri Rolin cégénél, míg utóbbi a befolyásos belga acélművek szövetségének, a Fédécharnak a védelméért volt felelős az EB előtt, vagy a belga állam a Nemzetközi Bíróság előtt a fontos Barcelona Traction ügyben (1969). A fiatal Michel Waelbroeck segítette az ULB egy másik korábbi professzorát és mentorát, Walter Ganshof van der Meersch-t is, amikor a Semmitőszék főügyészeként előkészítette megállapításait a *Fromageries Franco-Suisses Le Ski* ügyben (1971. május 27.), amely a belga Semmitőszék elmozdulásának kezdetét jelentette a közösségi jog elsőbbségének doktrínája felé. A fiatal jogász és professzor, Walter van Gerven, a maga részéről George van Hecke, a jogi kar és a Leuveni Katolikus Egyetem neves dékánja mellett dolgozott, akinél tanult, majd asszisztensként dolgozott. Van Hecke maga is a Harvardon tanult az 1920-as években, és abban az időben az egyik leghíresebb nemzetközi trösztellenes ügyvéd volt, különösen a Bíróságon, amely előtt a Bizottság és a vállalatok gyakran igénybe vették szolgáltatásait. Ezek a közösségi jogászok biztosították ezt a nemzetek feletti miliőt a Közös Piac – az egyetem – körüli struktúra kialakításához. Gyakran karriert folytattak mind a jogi egyetemeken, mind a bárban, szilárd kapcsolatokkal rendelkeztek az akadémiai világban. "Szoros kapcsolat állt fenn a Brüsszeli Szabadegyetem és a Bizottság között – emlékszik vissza az egyik szereplő –, az esti konferenciákon és továbbképzési programokban kurzusokat tartottak. Ott voltak a Bizottság köztisztviselői".¹⁶⁰

¹⁵⁷ 3. interjú, Brüsszel, 2008. október. ¹⁵⁸ 2. interjú, Brüsszel, 2008. október. ¹⁵⁹ 4. interjú, Brüsszel, 2008. október. ¹⁶⁰ 2. interjú, Brüsszel, 2008. október.

A multinacionális vállalatok és a Bizottság közé helyezve az amerikai és a belga jogászok abban a helyzetben voltak, hogy közösen lefektethették egy olyan európai üzleti jog alapjait, amely még csak a kezdeteknél tartott. Ez azonban nem volt könnyű feladat; bár a Hans van der Groeben által támogatott 17/62. cikk (és kiegészítése, a 17/65. szabály) valóban lefektette a közösségi szabályozási rendszer alapjait, nagyon kevés határozatot hozott sem a Bizottság, sem a Bíróság. A helyzetet tovább rontotta, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság által javasolt értesítési rendszer nagyon gyorsan feltárta az igazgatóság korlátait, mivel nem képes kezelni az értesítések áramlását, amely kevesebb mint egy év alatt több mint 36 000-et tett ki. Ennek fényében a *Grundig-Consten* ügy nagy jelentőségre tett szert a verseny világában, és ennek a pernek a különböző szakaszai egy teljes körű igazságszolgáltatási sagát alkottak, a Szajnai Kereskedelmi Bíróság 1962-es ítéletétől és az Európai Bizottság 1964-es határozatától kezdve a Bíróság 1966. júliusi ítéletéig. A jelen ügy, amely a Grundig gyártó és a Consten forgalmazó között a francia piacra vonatkozó kizárólagos szerződés jogszerűségére vonatkozott, a Római Szerződés 85. és 86. cikkének vertikális bevezetése volt. Ez volt az alkalom a Versenypolitikai Főigazgatóság által kiszabott első szankciókra, több mint két évvel a 17. cikk jóváhagyása után. Ez volt az alkalom arra is, hogy a Bíróság először döntsön a szabály alapvető tartalmáról; korábban a Bíróság csak mellékesen vizsgálta a szerződéseknek ezt a részét. Ily módon a *Grundig-ügy* konkrétan próbára tette azoknak a szereplőknek – köztük elsősorban multinacionális vállalatoknak, ügyvédi irodáknak és a Versenypolitikai Főigazgatóságnak – az ambícióit, akik 1958 óta fogadtak egy új európai szabályozási tér kialakulására Brüsszelben. 1966 novemberében, néhány hónappal a Bíróság ítélete után, Michel Waelbroeck és egy amerikai ügyvéd, Homer Angelo által szervezett kollokvium képet adott a Bírósággal szemben támasztott elvárásokról. A "Szabadalmak és márkák a versenyjog hatálya alatt Európában és az Egyesült Államokban" című vitatárlatra meghívott 164 hallgatóság között 23 professzor és 71 multinacionális vállalat (főtitkárok, szabadalmi tanszékvezetők stb.) vett részt. Ezeknek a vállalatoknak többnyire Belgiumban, a Petrofinában, a Belga Olajszövetségben) és a multinacionális "amerikai" vállalatoknak (Coca Cola, Shell, General Motors, Phenix Works, Procter and Gamble, Pfizer Europe, I.T.T. Europe, Philips) és európai vállalatok (Pechiney, Unilever, Pétroles d'Aquitaine, Petrochim, Nestlé). Jelen volt továbbá a Bizottság 19 köztisztviselője, főként a Versenypolitikai Főigazgatóságtól (és kisebb mértékben a jogi osztálytól), 12 brüsszeli irodával rendelkező amerikai ügyvéd, 17 ügyvéd a brüsszeli fellebbviteli bíróságon és 12 ügyvéd más európai országokból¹⁶¹. Mindannyian ott voltak, hogy megvitassák a Bizottság és a Számvevőszék kilátásait. Azzal a kijelentésével, hogy "a közösségi versenyrendszer nem tűri a visszaéléseket

¹⁶¹ Homer Angelo, Michel Waelbroeck, szerk., *Brevets et marques au regard du droit de la concurrence en Europe et aux États-Unis. Colloque organisé les 15 et 16 novembre 1966*, Brüsszel, Presses universitaires de Bruxelles, 1968.

a márkákra vonatkozó nemzeti jogokból eredő jogok olyan felhasználása, amely ellentétes lenne az antantokra vonatkozó közösségi joggal" a Bíróság nem okozott csalódást ennek a közönségnek. A Bíróság így megerősítette a Bizottság teljes szuverenitását és felsőbbrendűségét "a tagállamok közötti kereskedelmet valószínűleg érintő megállapodások" felügyeletében, és igazolta, hogy képes megkérdőjelezni a nemzeti gazdasági szabályozásokat (a jelen esetben a szabadalmi jogot), amennyiben ezek a rendeletek akadályozzák a szabad verseny megfelelő működését. A kizárólagos szerződés elítélése a szabad forgalommal való összeegyeztethetlensége nevében az első győzelem hangja volt,^[162] és hamarosan annak a jogi és gazdasági doktrínának a zárókövévé vált, amely a szabad versenyt a közös piac alapvető meghatározásává tette. 163 Ez a azonnal "mérőföldkőnek számító európai közösségi jog" rangra¹⁶⁴ emelt határozat ugyanakkor megerősítette a Versenypolitikai Főigazgatóságot, amely megtalálta a módját a túlterheltség kezelésének¹⁶⁵, és megerősítette azokat a brüsszeli jogászokat, akik egy nemzetek feletti szabályozási rendszer kialakulását várták a Bíróság és a Bizottság metszéspontjában.

A Bizottság, a Parlament, a Bíróság és a Közös Piac tehát intézményesítési stratégiáik alapvető mozgatórugójának találta a "házon belüli jogi doktrínák" felépítését. Ezek a stratégiák különösen transzcendensek sorozatának – "jogközösség", "alkotmány", "általános közösségi érdek" – és teleológiaiak – "gazdasági unió", "integráció", "népek egyre szorosabb uniója" stb. – feltalálását foglalták magukban. – fogalmak, amelyek segítettek megalapozni ennek az új európai világi hatalomnak a különböző összetevőit. Ők kovácsolták össze a "jogi páncélt", az "általános gazdaságot" és az "intézményi egyensúlyt", amelyek egy koherens, teljes és véglegesített jogrendszert alkottak. Olyan európai valóságot vázoltak fel, amely integrálta a három Közösséget, a különböző szerződéseket és a nevükben elfogadott számos közpolitikát. A jognak ez a mindenütt jelenvalósága azonban önmagában nem képezte a születőben lévő közösségi politika jogi identitását. Még hosszú út állt előttünk, a jog e sokrétű felhasználásától a szerződések szerinti valódi "intézményi program" létrehozásáig. Ennek a tanulmánynak mélyebbre kell ásnia, hogy megértse azokat a kontextusokat és tereket, amelyekből közös paradigma alakult ki a transznacionális intézményi térben nagyon eltérő pozícióban lévő szereplők számára. Ez lesz a következő két fejezet témája. A 2. fejezetben, amely azokat a történelmi körülményeket tárgyalja, amelyek egy

¹⁶² A versenyjogi perek nagyon ritkák voltak, a Bizottság mindössze négy határozatot hozott 1964 , a *Grundig-Consten* ítélet időpontja és az ipari közös piac átmeneti időszakának vége, 1968 júliusá között; vö. Laurent Warloutzet, *Quelle Europe économique pour la France?, i. m.*, 626. o.

¹⁶³ Philippe Maddalon, *La notion de marché dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes*, Párizs, LGDJ, 2007.

¹⁶⁴ Ernst Steindorff, "The Grundig-Consten Case, a Landmark Decision of the European Court of Justice on Common Market Antitrust Law" (A Grundig-Consten ügy, az Európai Bíróság mérőföldkőnek számító határozata a közös piaci trösztellenes jogról), *American Journal of Comparative Law*, 15. kötet, 4. szám, 1966., 811–822. o.

¹⁶⁵ A Bíróság által megállapított elveket kifejezetten a Versenypolitikai Főigazgatóság által egy hónappal később (1966. augusztus 26-án) javasolt szabály alapjául használták, amely lehetővé tette a főigazgatóság számára, hogy a hozzá beérkezett 32 000 engedélykérelem jelentős részét megsemmisítse.

Az európai jogi terepen láthatjuk, hogy ez a tér hogyan működött Európa politikai, gazdasági, közigazgatási és tudományos konstrukcióinak kereszteződéseként.