

Uniós hatalmi szerkezet és EP-választás

Előkérdésként hadd jelezzem, hogy szociológiailag én helyesnek látom elemzési szempontból az uniós szervezeti rendszerhez hozzáfogni a strasbourgi emberjogi bíróságot is. Ezt ugyan formáljogilag csak az támasztja alá, hogy az uniós alapszerződés előírta az EU egészének csatlakozását az emberjogi szerződéshez (ez az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdésében található), amit a luxemburgi bírák az eddigiekben felülírtak, de fontosabb oka az, hogy az egész uniós hatalmi szerkezetet körülölelő politikai szerveződés - középpontjukban az NGO-k sűrű hálózataival és a jogvédő narratíva alatt szerveződő jurisztokratikus hatalmi szerveződésekkel - együttes mechanizmusokkal működteti ezeket.

Az „Európai jurisztokrácia” című kötetem első fejezete a „Jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán” címet viseli, és ebben azt az álláspontomat foglalom össze, hogy az elmúlt néhány évtizedben – különösen a szovjet birodalom széthullását követő '90-es évek elejétől kezdve – mind az egyes európai államokon belül és innen kiágazva más kontinensekre, mind a nemzetközi globális szinten a demokratikus akaratképzés és döntési folyamatok helyett a jurisztokratikus akaratképzés erősödött fel. Ennek révén a demokratikus politikai küzdelmek helyét sokszor a bírósági eljárásokon keresztül küzdelmek veszik át, és a korábbi tiszta politikai érvek helyett ezek álcázása történik meg. A végső kifizése ennek az, hogy jogi, alkotmányjogi és eljárásjogi kunsztokon, érveléseken keresztül zajlik a küzdelem, melynek végeredményét már nem az dönti el, hogy kinek a háta mögött áll a több milliós választói többség, hanem hogy a döntést meghozó bírói testületeken belül milyenek a politikai táborok arányai, és milyen az ezek háta mögött kiépített jogi, jogvédő háttérbázisok anyagi és szervezeti ereje.

Az Európai Unió hatalmi szerkezetének jurisztokratikus jellegét véleményem szerint akár közfelkiáltással is megszavazhatjuk, hisz az Unió jogon keresztül megvalósuló integrációját már több évtizede leírták a föderális Európa hívei is. Ezek központjaként, a firenzei *European University Institute* által a '80-as években elkészített összefoglaló nagy tablóban öt vaskos kötetben *Integration through Law* néven adták meg találóan a közösségi Európa szerveződésének az elvét. Ezt helyeselni kell, de a föderalista Európa hívek kritikájaként hadd emeljem ki rögtön, hogy az Európai Unióról szóló viták hangsúlyaiban a föderális Európa szószólói el tudták terjeszteni azt a nyelvpolitikai csavart, hogy az Európa-ellenességet csatolják minősítésként minden közös Európa-vízióhoz, elképzelésekhez, melyek nem a föderális Európában látják a jövőt, és a mai, tagállamokat elnyomó, fél-föderatív szerveződést is soknak tekintik. Vagyis a *föderális Európa-ellenességet azonosítják hibásan az Európa-ellenességgel*, és így e nyelvpolitikai csavar révén csak az minősülhet Európa-barátnak, européernek, aki a föderális Európai Egyesült Államok híve. Ehhez társul aztán az az integrációtörténeti narratíva is, mely szerint a Római Szerződéssel létrejött közös Európa felé törekvés eredeti célja az Európai Egyesült Államok létrehozása volt. A könyvemben részletesen elemzem ezt, és a későbbiekben az előadásomban még kitérek arra, hogy miként jött létre ez a torzulás már az 1960-as évektől indulóan.

A második és harmadik fejezetben ezt az elemzést kezdtem el, és ehhez jó alkalmat adott az is, hogy az elmúlt néhány évben a strasbourgi és luxemburgi bírói döntési folyamatokról angol és német nyelven egyre több empirikus anyag, felmérések és interjúk

³ Egyetemi tanár (ELTE ÁJK); alkotmánybíró.

jelentek meg. De ezeken kívül is az eddig titkos intézményi archívumok megnyílása révén az 1950-es évek elejéig visszamenő történészi feltárások mutatták ki a mai uniós hatalmi szerkezet kialakulását. A korábbi titkosság ugyanis egyre inkább megszűnt a 2010-es évektől, és kutathatóvá vált, hogy miként is jöttek létre pl. az 1960-as évek elején a lényegében bírói puccsot jelentő luxemburgi döntések a közösségi jog közvetlen hatályáról és elsőbbségéről. De átfogóbban az is, hogy miként vált ebből a nemzetközi entitásból egy fél-föderális képződmény, miközben a létrehozó államok vezetőinek többsége a legkevésbé sem akarta ezt. Sőt, a mai Unió elődjét jelentő Szén- és Acélközösség néhány éves tapasztalatai az ahhoz még megadott némi szupranacionális jogkörrel, még csak azt okozták, hogy igyekeztek minden föderáció elé mutató lehetőséget kivenni a Római Szerződésből, és pusztán a tagállamok egyeztetésére kívánták ezt helyezni

A két bíróság döntési mechanizmusait a kötetben részletesen elemzem, és az empirikus felmérésekről itt röviden csak annyit, hogy a 2017-től induló publikációk kimutatták a strasbourgi emberjogi gépezetről, hogy az elmúlt évek alatt egy kb. 300 fős állandó emberjogi apparátus (*registry lawyers*) formálódott itt ki, a saját önutánpótlását állandóan biztosítva, és ténylegesen ez a centralizált jogszapparátus hozza meg a döntéseket. A tagállamokból kilencéves terminusokra kiutazó bírák jórészt csak álcát jelentenek az apparátusi döntések előtt, de a döntés kialakításában csak minimális szerepük van. Az amerikai kutató, *Matilde Cohen* empirikus tanulmányának azt a címet adta, hogy „Bírák vagy túsok?” „*Judges or Hostages?*”, és bőségesen dokumentálta, hogy milyen döntési korlátok alatt állnak az elvileg független bírák Strasbourgban. A bírának itt nincs is saját döntés-előkészítő stábjuk, hanem egy központosított és hierarchikus, a főhivatalnokok felé alárendeltségi viszonyban álló emberjogász apparátus létezik, mely a döntéseket ténylegesen meghozza. A volt strasbourgi bíró, koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson éles kritikával illette a megbízatása lejáta után egy 2015-ben adott interjúban a tudományos kutatókat, hogy nem veszik észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogszapparátus felé (lásd *Utrecht Journal of International and European Law* (Vol. 81.) 2015. No.31.)

A luxemburgi bírák esetében ennyire nincs elvéve a függetlenség. Itt minden bírónak önálló döntés-előkészítő stábjuk van, melyet elvileg a hat évre kiutazó bírák maguk választhatnak ki. *De itt a francia munkanyelv által lehetővé tett szűk rekrutációs bázis, és még ezen túl is ennek speciális esetjogi francia verziója – melyet még a perfekt franciát beszélő munkatárs is csak két éves kurzuson tud megtanulni –, alig teszi lehetővé, hogy tényleg külsős új referendáriust válasszanak ki maguknak munkatársnak az új és új luxemburgi bírók.* Így a változó bírák és az évekig stabil munkatársi döntési gárda közötti feszültség itt is létezik. Ezt fokozza, hogy ez a stabil döntés-előkészítő gárda jó része Brüsszelből jön át ide a Bizottság jogi részlegétől, majd megy vissza ismét oda. Például a Törvényszéken ezek aránya az adatok szerint a 30%-ot is meghaladja. Ez pedig létrehozza a „forgóajtó” jelenségét, ami a brüsszeli jogász apparátus és a luxemburgi bírósági apparátus összefonódását jelenti. A Bizottság jogi részlege így mindent tud, amit a bírósági tanácsokon belül a döntés-előkészítés terén készítenek, de e mellett is az információk szintjén minden szempontból versenyelőnyben van a vele perlekedő tagállamok jogászaival szemben. Ennek egyik oka az is, hogy a luxemburgi bírák a francia döntési metódus miatt nem adhatnak ki különvéleményeket és párhuzamos véleményeket, így a tagállami kormányok jogászai a Bizottsággal perlekedve nem tudnak bepillantani a luxemburgi Bíróság döntési logikájába. A pálya tehát Luxemburgban a Bizottság felé lejt, és ennek is a következménye az, hogy a Bizottságnak kb. 93%-os pernyerési esélye van itt a vele perlekedő tagállamokkal szemben az elmúlt évtizedek statisztikái szerint.

Hadd jelezzem, hogy mégis mozog a Föld, mert nemcsak egyre újabb empirikus feltárások jelennek meg a strasbourgi és a luxemburgi bíráskodás torzulásairól, de legújabban

már komoly reform-sürgetések is napvilágot láttak. *Antony Arnall*, ír professzor az *European Law Journal*-ban frissen megjelent cikkében alaposan megindokolva javasolja a francia munkanyelv angolra átcserelését, illetve a luxemburgi bírák különvéleményeinek lehetővé tételét. Az elmúlt évben nekem is hasonló javaslataim jelentek meg a Jogelméleti Szemlében (a mostani kötetem előzetesen publikált fejezeteiben), így némi bizakodással tölt el, hogy a helyzet talán javulhat a jövőben.

Végül, ha a luxemburgi bírói tanácsok független döntési képességeit nézzük, akkor súlyos problémaként esik latba, hogy a Bíróság elnöke – és kisebb mértékben a hierarchikusan alacsonyabb bíróságot jelentő Törvényszék elnöke is – tetszés szerint szabadon dönthet arról, hogy egy-egy ügyet melyik bíróra szignálja ki, mint raportörre, előadó bíróra, és ezzel azt, hogy melyik tanács kapja meg a döntés jogát az adott ügyben. Pedig ez a tetszőleges elnöki döntés nagymértékben meghatározza, hogy milyen döntés fog megszületni végül a luxemburgi bíróságon. Csak jelzem, hogy ezért fontos jogállami előírás a bíróságokon, hogy az egyes ügyek kiszignálása automatizmuson nyugodjon, és ne tudjon a bírósági elnök érdemben abban dönteni, hogy egy-egy ügyet melyik bíró és bírói tanács kapja meg. Így csak kissé félve és megilletődve tudom megállapítani, hogy a luxemburgi bíróság nehezen menne át bármilyen jogállami szűrőn, ha lenne felette ilyen ellenőrzés. *A strasbourgi EJEB-nél pedig a helyzet még rosszabb, és itt nem egyszerűen csak torzulást lehet megállapítani, hanem magának a bíróság jellegnek a hiányát is.* Az említett centralizált döntés-előkészítő jogszapparátus által mozgatott strasbourgi gépezet a bírósági jellemzők minimumát sem éri el a megítélésem szerint.

A következő fejezetben az uniós hatalmi szerkezet főbb jellemzőit néztem át. Ebből csak azt akarom most kiemelni, hogy a folyamatos hatalmi súlypontot az elmúlt évtizedekben az Európai Parlament vagy a Miniszterek Tanácsa felett, de még az állam és kormányfők testületének tanácsa felett is igazán a *Bíróság és a Bizottság tandem-szerű együttműködése, egymás hatalmi lehetőségeit összehangoló és felfokozó működése jelenti.* Ezt különösen a kölni Max Planck kutató intézeten belüli EU-kritikus intézet politológus kutatócsoportja mutatta ki sok-sok tanulmányban. Számomra a leghasználhatóbbak *Susanne Schmidt, Martin Höpner és Andreas Hoffmann* anyagai voltak, de a volt német alkotmánybíró és alkotmányjogász-professzor *Dieter Grimm* sok munkája is megvilágító volt ennek feltárásához.

Az együttműködés, majd szinte tandem-szerű összefonódás az Unió két hatalmi szereplője között adódott a hatásköreik minden erőssége ellenére meglévő félpoldalasságából. A Bíróság ugyanis a felülbírálhatatlan alapszerződés-értelmezései és tetszés szerinti másodlagos jogértelmezései ellenére állandóan szembesülhet azzal, hogy a tagállamok parlamentjei, kormányai és bíróságai egyszerűen átlépnek döntésein. Amennyiben az adott ország érdekeivel vagy csak az ottani kormányzó politikai többség értekeivel szemben állnak e döntések, akkor a formális követési készségük kinyilvánítása mellett lényegében papíron hagyják a Bíróság döntéseit. A Bizottság azonban rendelkezik olyan eljárás-indítási jogkörökkel, melyekkel rászoríthatja a vonakodó tagállamokat a Bíróság döntéseinek végrehajtására. A Bizottság a kötelelesség-szegési eljárás indításával a Bíróságnak ellenszegülő tagállamot visszakényszerítheti a Bíróság elé, és az megállapítva a döntésének ellenszegülést, végső soron milliárdokat kitevő bírsággal sújthatja a tagállamot. Ugyanígy a Bíróság az alapszerződés-értelmező döntéseit vagy a másodlagos uniós jog egyes rendelkezéseit értelmező döntéseit elsősorban a Bizottság eljárás-kezdeményezésére vagy a tagállami bíróságok előzetes döntéskérési eljárási kezdeményezése nyomán hozza meg (mely utóbbiba is mindig beszáll a Bizottság indítvány-kiegészítő véleményadásaival!), és a Bíróság szinte mindig egy kis lépéssel bővíti az érintett uniós hatáskört, illetve szűkíti a tagállami hatáskört.

Másik oldalról a Bizottság rászorultsága a Bíróságra nem ilyen egyértelmű, de az évek előrehaladásával evidenssé vált, hogy a tagállami szempontokat képviselő kormányközi

testület, a Tanács megtörése az integrációerősítő Bizottsággal szemben a Bíróság közbejöttével válik könnyen teljesíthető feladattá, míg e nélkül ez a legtöbbször nem lenne lehetséges. Ebben volt a Bizottság segítségére az elmúlt évtizedekben az integrációpártiságban és a tagállami visszaszorításban rezzenetlenül a Bizottsággal egyetértő uniós Bíróság. A Bizottságnak sokszor csak meg kell lengetnie egy köteleességszegési eljárás beindítását egy-egy vonakodó tagállammal szemben, hisz az eljárás bírósági szakaszban eljutása esetén az adott tagállam számára nem kétséges a Bíróság döntése. Hogy ez a tandemszerű összefonódás a Bizottság és a Bíróság között már évtizedek óta létezik, azt *Harm Schepel* és *Erhard Blankenburg* 2001-es tanulmányából is tudhatjuk, akik a '90-es évek döntéseit elemezve az anyja ölébe beágyazottan ülő és vele szimbiózisban élő kengurukölyök hasonlatával írták le a Bíróságnak a Bizottsággal való intim viszonyát.

Az ezt követő fejezetben az vettem szemügyre, hogy ha már az uniós hatalmi szerkezet a jurisztokrácián nyugszik, és a politikai küzdelmeket sokszor jogi áruhában vívják meg a demokráciában szokásos, pártok általi összecsapása helyett, akkor miként áll a jogászharcosok, a mozgalmi jogászok szerveződése az uniós hatalmi centrumok körül? Tézisszerűen le lehet szögezni, hogy amit a demokrácia számára a politikai pártok és küzdelmeik jelentenek, azt jelentik a jurisztokrácia és a jurisztokratikus hatalmi szerkezet számára a mozgalmi jogászok, a jogászharcosok részlegei a jogvédő narratíva alatt vagy más elnevezés alatt szerveződve. Az Uniót behálózó, sőt általa szervezett és pénzelt NGO-hálózatokról bőséges anyagok állnak rendelkezésre, és ezek közül az egyik legújabb két strasbourgi egyetemi kutató empirikus tanulmánya az EJEB körüli NGO-szerveződések méreteiről és működésük jellemzőiről. A kutatópár két tagja *Gaetan Cliquennois* és *Brice Champetier*, és egy 2016-os tanulmányukban a főként amerikai alapítványok által Oroszországban leányszervezetként felépített NGO-hálózatok strasbourgi perlési tevékenységét elemezték. Mivel ez a többi közép-európai országban is hasonlóan jött létre, és működik, így tágabban is levonhatók következtetések az EJEB működéséről, és az európai jurisztokrácia hatalmi gépezetéről. Ha *Matilde Cohen* említett tanulmánya nyomán láttattuk, hogy valójában a strasbourgi emberjogász apparátus működteti az EJEB gépezetét, és csak álcaként vonja oda a bírói tanácsokat, anélkül, hogy azok tényleg komolyan befolyásolni tudnák az EJEB döntéseit, akkor ebből a tanulmányból az derül ki, hogy az EJEB-hez ezerszámra érkező beadványok nagyrészt az amerikai alapítványok által gründolt leányszervezetek tevékenységét fedik. Mind a beadványok, mind ezután az EJEB-apparátus által meghozott döntések médianyilvánosságon keresztüli felerősítése és az érintett államok engedelmességének szinte médiakorbácsolással való kikényszerítése az NGO-k és mögöttes médiahálózatuk aktív munkája révén megy végbe.

A következő fejezetben az *EU-scholarship*, az Európa-tanulmányok és Európa-jogász akadémiai és egyetemi közösségek létrejöttét veszem szemügyre. Itt ismét nagyon fontos volt, hogy az utóbbi időkben nyilvánossá váltak azok az uniós archívumok, melyek feltárták az 1950-es évek közepétől meginduló erőfeszítéseket az eredetileg a nemzetközi jogi jogászprofesszorok kezében levő európai integrációs kutatások kiszakítására ebből a jogászprofesszori körből, és amelyek egy elkülönült illetve nemzetek feletti kutatóbázist jelentő európa-tanulmányi és jogász akadémiai kör megteremtését célozták. Ennek feltárását különösen egy dán történész kör végezte el a koppenhágai egyetemen. De egy francia szociológus kör is beszállt ebbe a feltárásba, melynek tagjai Pierre Bourdieu akadémiai mező szerveződésére vonatkozó elméletének magyarázó értékét kívánták kipróbálni annak megértésére, hogy miképpen mehetett végbe alig néhány év alatt a semmiből kinőve az európai egyetemeken és akadémiai közösségekben egy új tudományág gründolása. Az újonnan gründolt kutatás résztvevői professzori helyeket szereztek meg, és tanszékeket, intézeteket alapítottak, anélkül, hogy előtte bármiféle tudományos bázisuk létezett volna. Nos, az ezt az intézményi sikert történetileg elemző kutatók felhasználták, hogy időközben

megnyíltak az európai közösség és elődje, a Szén- és Acélközösség archívumai, és így a legrészletesebben tudták kutatni az '50-es évek elején elkezdődött európai integráció motívumait és küzdelmeit. Kimutatták, hogy már a Szén- és Acélközösség idején kísérletet tett néhány vezetőjük arra, hogy a nemzetközi szerződéssel létrehozott Közösséget, mint egy félig már megvalósult föderációt értelmezzék, és így a szerződés értelmezését szabadabbá tegyék annál, mint amit a nemzetközi jog megenged. Ennek alátámasztására 1957-ben az olaszországi Stresa városában egy nagy konferenciát szerveztek híres nemzetközi jogi jogászprofesszorok meghívásával. Ám ennek teljes kudarc lett a vége a föderalisták szempontjából, mert a professzorok határozottan kiálltak az ellen, hogy egy nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi entitást utólag állami jellemzőkkel lehetne értelmezni. Ez a kudarc volt aztán 1960-tól annak a forrása, hogy a brüsszeli Bizottság vezetői és jogi részlege, illetve annak vezetője *Michel Gaudet* – aki korábban a Szén- és Acélközösség jogi részlegét is vezette – mindent megtettek azért, hogy egy nemzetek feletti, saját akadémiai kutató kört gründoljanak. A terv szerint ez majd megbízhatóan alátámasztja őket a nemzetközi jogtól való elszakításban, és a Közösség majd Unió fél-föderáció szerinti értelmezésében. Nem tévedtek, ez így is történt. Ezt nevezték már a kezdetektől a közösségi jog alkotmányjogiasításának és az alapszerződések alkotmányként való felfogásának.

Itt azonban hadd térjek ki a hazai Európa-tanulmányok irodalom egy problémájára, mely az egész Unió-felfogást és integrációtörténetet téves alapra helyezi. Lényege ennek az, hogy egy olyan integrációtörténetet konstruáltak meg a reálisan lefutott események szelektálásával, mely egyrészt az egész integráció céljának az Európai Egyesült Államok létrehozását állítja be, másrészt ennek alátámasztására egy erre szabott történeti lefolyást építettek fel integrációs narratívaként. Ebből eredően csak mellékes mozzanatként említik, hogy a mai Unió elődjeként létező, 1951-től induló Szén- és Acélközösségben a nemzetközi szerződéshez képest tényleg megjelent részben szupranacionális jelleget a tagállamokat elnyomó, rossz tapasztalatok miatt teljesen elvetették, és a mai Uniót megalapozó, az 1957-es Római Szerződéssel megalkotott Európai Gazdasági Közösséget ismét a nemzetközi szerződéssel létrehozott nemzetközi képződményként építették fel.⁴ A szupranacionalitást korábban kitaláló Jean Monnet *persona non grata* lett a Római Szerződést létrehozó állami vezetők között már 1955-ben, és saját hazájának, Franciaországnak a vezetői hallani sem akartak róla. Korábbi patrónusa, Robert Schuman francia külügyminiszter is belebukott a szupranacionalizmus erőltetésébe, noha ő Alain Fimister 2018-as Schuman-életrajza szerint korántsem volt annyira ellenséges a nemzetállamokra épített európai integrációval, mint maga Monnet. Nos, a hazai európa-tanulmányok szerzői ezt a törést, a szupranacionalitás elvetését és újrakezdést lényegében félretolják, és aztán az egész európai integrációt, mint az Európai Egyesült Államok létrehozásának narratíváját mutatják be a föderalista szemszögből, melyet értékelésük szerint sajnálatosan és eléggé el nem ítéhető módon most az 'Európa-ellenes' pártok tényre kérésére kétségbevonat. Semmi sem hamisabb ennél a narratívánál!

Ugyanis nemcsak visszaléptek 1957-ben az addigi szerény mértékű szupranacionalitástól is a Római Szerződésben, de a kisebbségbe került föderalisták – élükön a brüsszeli Bizottság jogi részlege és ennek vezetője *Michel Gaudet* illetve a Bizottság elnöke *Walter Hallstein* – több éves tevékenységgel a háttérben egy átfordulást készítettek elő a luxemburgi bírakra alapozva. Bár az akkor héttagú testület eleinte ellenállt, és pl. az 1961-es Bosch döntésükben elutasították a Bizottság indítványi érvelését arra, hogy mondják ki a közösségi jog közvetlen hatályát és primátusát a hazai jogok felett. Ám 1962-ben két új bíró érkezése a lejárt ciklusú régiék helyett átfordította a szavazási arányokat a luxemburgi

⁴Részletesen a kritikámat ehhez lásd a konferencián kibontakozott polémiára adott válaszomban a kritikusomnak, az integrációtörténetet író Arató Krisztinának a Jogelméleti Szemle e számában: Pokol Béla: Egy politológusi Európa-tanulmányi megközelítés kritikája. Vita az Arató/Koller szerzőpáros elemzéseivel. Jogelméleti Szemle 2019/2.

testületben, és 4:3 arányban kimondták a Bizottság által kért közvetlen hatályt, majd 1964-ben a közösségi jog primátusát is. Ahogy én láttam, a magyar Európa-tanulmányi anyagokban ezt éppen csak megemlítik, és legfeljebb, mint a világ helyre zökkenését fogják fel, illetve az egyenes vonalú Európai Egyesült Államok felé haladás helyreállításaként. Ehhez képest ez egy bírói puccs volt, mint ahogy többek között Alec Sweet Stone is leírta 2007-es *German Law Review*-beli tanulmányában, *coup d'état juridique*, vagy Morten Rasmussen 2014-ben „csak” forradalomnak nevezve ezt „*Revolutionizing European Law*” címmel. Ezzel a tagállamok által tényleg létrehozott európai integráció erőszakos irányváltoztatását kényszerítették ki,⁵ és bár az elmúlt évtizedekben a népszavazási leszavazások és egyes tagállamok tiltakozása mindig kifejezte az ezzel való szembenállást, az uniós narratívát a szellemi szférákban és a médiában uraló föderalista narratíva ezt mindig félretolta.

Így jön létre, hogy azokat a tagállamokat és állami vezetőket, akik az eredeti, puccs előtti közös Európát akarják a gazdasági közösség formájában megtartani, és ezt a szuverén államok együttműködéseként szeretnék működtetni, azokat, mint a föderáció ellenségét egy nyelvi csavarral Európa-ellenesként állítják be. Pedig még a nyíltan föderációpárti Juncker elnök mögötti munkacsoport által 2017-ben létrehozott öt közös Európa-verzió is mint a közös Európa egy-egy lehetséges verzióját mutatja be mind a gazdasági közösségre visszametszett Európát, mind a föderatív Európát is. Tessék választani! – és úgy tűnik, hogy Európa népeinek többsége a nemzetállamok megtartása mellett közös Európát akarja, és nem a föderatív Európai Egyesült Államokat. Ám ezt aztán a domináns uniós narratívában úgy bélyegzik meg, mint Európa-ellenségét, és egyes szellemi csoportokban ez itthon Magyarországon is így hangzik el. Van tehát még mit tenni a politikai elemzőknek, és ezeket a narratívákat illetve tendenciózusan szelektált integrációtörténeteket korrigálni kell.

Visszatérve a bírói puccsal megteremtett, fél-föderatív Európa szellemi hátterének a brüsszeli és luxemburgi jogász bürokrácia által sokszor kézzel vezérelt létrehozására az 1960-as évek elején, a FIDE-t és tagállami szervezeteinek létrehozását kell kiemelni, melyeket szigorúan elkülönítettek az egyes tagállamokon belül már meglévő nemzetközi jogi akadémiai részlegektől, melyek szemben álltak ezzel a képződménnyel. Ezt követte 1972-ben a firenzei *European University Institute* megalapítása, mely az eredeti tervek szerint egy teljes körű Európai Egyetem lett volna. és amely szintén a brüsszeli és luxemburgi jogász-apparátus vezetői és bírósági vezetői irányítása mellett zajlott. Az ezzel párhuzamosan létrehozott központi közösségi jogi folyóirat (a *Common Market Law Review*) cikkeinek majd felét az első évtizedekben a brüsszeli jogász bürokraták írták, ám ezek ezután már, mint a „szakma” tudományos véleményei váltak megidézhetővé, és nem mint hivatali apparátusi álláspont jelentek meg. Összegezve tehát: az Európa-tanulmányok és az Európa-jogászság fő tézisei és tantételei mind a luxemburgi bírói vezetők és a brüsszeli jogászapparátus vezetői által irányított módon jöttek létre, és hatnak ma is. Ezt különösen dán jogtörténész, *Morten Rasmussen* kutatásai, és az irányítása alatt írt PhD disszertációjában *Rebekka Byberg* mutatta ki.

A következő fejezet az uniós hatalmi szerkezet legitimációs törekvéseivel foglalkozik. Az EU nem állam, de már tartósan, évtizedek óta a tagállamok feletti hatalmi képződményt jelent, mely nagyban meghatározza a tagállamaiban a milliók által demokratikusan megválasztott parlamenti kormánytöbbségeket és az állami vezetést. Hogy jön ehhez ez a képződmény, milyen igazolási érvei vannak erre? Nagyjából a '90-es évek eleje óta vannak erre már elemzések és igazolási kísérletek, és ezek négy fő irányzatba oszthatók be. 1) Az egyik arra alapoz, hogy az uniós intézmények maguk jórészt csak az absztrakt uniós jogot

⁵ Egy luxemburgi apparátusbeli ismerősöm, régi kollégám információi szerint ők ott meg is ünnepelték a 1964-ben teljessé vált két döntést a kerek évfordulón, és a maguk szempontjából helyesen is tették ezt, hisz a mai Unió tényleg akkor kezdődött, és nem 1957-ben, melynek béke poraira, hisz az integráció puccsszerű új vágányra állításával az megszűnt....

alkotják meg, és az Európai Bíróság is csak értelmezi ezt, de a kényszerrel alátámasztott szankcióalkalmazást a tagállamok és bíróságai végzik, és így az Unió szintjén nincs is szükség legitimációra. 2) Egy másik irány az uniós intézmények jogi hatalmát elismerve szükségesnek látja a legitimációt, de ezt abban látja megadhatónak számukra, hogy ők a tagállamok közötti önző hatalmi küzdelmek felett állnak, mint semleges döntőbírók. Plusz ugyanez az érv még az uniós szervek semleges igazságosságra törekvését is tartalmazza. E szerint az Unió a Bíróságon keresztül az egyes uniós polgárokat is védi saját államukkal szemben, vagyis ez a jurisztokráciát, mint a jogi igazságosság letéteményesét igazolja. 3) Egy harmadik legitimációs irány a demokratikus választással való igazolást értelmezi át oly módon, hogy ezt, mint pusztán input legitimációt fogja fel. Ezután második lépcsőben kibővíti ezt a leértékelt input legitimációt az output legitimációval, amely az Unió révén létrehozott jóléti növekedést, és az európai államok közötti viszályok eddigi háborús megoldása helyett a jogi vitamegoldások értékét mutatja fel. Így pedig lehetővé válik, hogy a demokratikus deficit helyett az output oldalt hangsúlyozzák igazolásként. 4) Végül a negyedik legitimációs érvelés az európai integráció kezdetén létező jövő vízióval látja igazoltnak az uniós intézmények hatalmát, mely hosszú ideig elismerésre méltónak mutatta az európai polgárok előtt az Ígéret Földje felé vezető európai integráció hatalmát. Ha azonban a végállapotot nézzük e teóriák terén – melyet jól példáznak az európai tanulmányok sztárprofesszorának, Joseph Weilernek az írásai 2011-ből és 2012-ből –, akkor azt lehet mondani, hogy e téren teljes a zsákutca beismerése. Nemcsak az Unió van válságban egyre inkább az ezredfordulótól, hanem a legitimációs törekvései is. Ezt elemzem részletesen ebben a fejezetben.

Végül van még egy zárófejezet a tanulmányomban, amely sajnos már nem fért bele a napokban megjelenő kötetembe. Ennek címe: *Az európai jurisztokrácia globális exportja*, és ebben azt néztem meg, hogy más kontinenseken miként hatott és utánozták le az eredetileg Európában létrejött jurisztokratikus hatalmi megoldásokat. Ebben túmentem az államokat összefogó jurisztokratikus fél-föderációk utánzásainak elemzésén – melyre három-három példa van Dél-Amerikában és Afrikában is –, és ezen túlmenően az országokon belüli jurisztokratikus hatalomgyakorlás elemeit is megvizsgáltam az alkotmánybíráskodás átvételének formáiban.

Mivel e fejezetek megírásához rengeteg új anyagot dolgoztam fel, melyeket nem találtam meg a hazai releváns irodalomban, így összességében bízom abban, hogy valamennyit hozzá tudtam tenni e téren a hazai tudomány fejlődéséhez.

Bevezető előadásom lezárásaként engedjék még meg, hogy a közelgő májusi EP-választásra tekintettel kiemeljek néhány következtetést a kötetem elemzéseiből.

1. Az EU hatalmi szerkezete alapvetően nem az Európai Parlamenten, hanem az *Európai Bíróság és a Bizottság tandemszerű együttműködésén* nyugodott az elmúlt évtizedekben, és nyugszik ma is. Az EP-ben a hatalmi eltolódás ezt csak annyiban érintheti, hogy a mindenkori új Bizottság csak az itteni többség jóváhagyásával kezdhet el működni. Így egy maihoz képest eltolódott szuverenista EP-többség (amely lehet akár egy baloldali antiföderalista és egy nemzeti szuverenista egyaránt) kiránthatja a Bíróság mellől az eddigi föderalista Bizottságot, és egy szuverenista beállítottágú Bizottság miatt felbomolhat az eddigi tandemszerű együttműködésük. Ez félkarú óriássá teheti a máskülönben az uniós főhatalom birtokában maradó Bíróságot. Pusztán ennyi a demokrácia hatalma, az EP-választás eredménye az Unióban, de azért ez is valami. Ezzel jórészt megszűnhet az eddigi köteleességszegési eljárások általi szankcionálás és nyomásgyakorlás a tagállamok irányában, melyek döntően az alapszerződéseken jócskán túlmenő luxemburgi esetjog és az ezekből

létrejött másodlagos uniós jog kikényszerítésére szolgáltak.

2. Az EP-választások utáni eltolódás hatalmi következményei így közvetlenül csak a Bizottság föderalista iránytól elszakítását jelenthetik – és ha esetleg nem 2019-ben, akkor talán 2024-ben. Ám a főhatalmi helyzetben levő Bíróságot ez csak hű szövetségesétől veheti el. Ettől kezdve a luxemburgi bírák a tagállamok megfegyvelmezését és föderációs irányú döntéseinek betartására kényszerítését jórészt csak a tagállami bíróságok előzetes döntéskérései útján kísérelhetik meg. Ám ez eleve csak kisebb határfokú lehet, mert az így kiadott döntései nagy részét eddig is csak a Bizottság köteleességszegési eljárásai kényszerítették rá a tagállamokra, és ennek kiesése révén most ezek a luxemburgi döntések jórészt papíron maradhatnak, és nem válnak elterjedt uniós joggá.

3. A Bizottság működését és döntési mechanizmusait a korábbiakhoz képest a 2014-es Juncker-reform két szempontból érintette a most számba jövő uniós hatalmi szerkezet szempontjából. Ennek lényege volt, hogy az elnökhelyettesek eddig szimbolikus címet jelentő posztját hatalmi szerepbe emelte, a másik hatása pedig abban állt, hogy a sokezres, szilárdan föderalista beállítottságú bizottsági apparátus eddigi döntési hatalmát a leszűkítette.

4. Az elnökhelyettesek, különösen az első elnökhelyettes posztjának fontos hatalmi szerepbe emelése egy kompromisszumos EP-eltolódás esetére lehetővé teheti a jövőben, hogy az egymással is szembeálló baloldali föderáció-ellenes és a jobboldali szuverenista erők egy rövid időre összefogjanak, és a Bizottság elnökének EP általi jóváhagyását (melynek személyéről az állam- és kormányfők Európai Tanácsa minden eltolódás ellenére önállóan dönt!) ahhoz kössék, hogy egy-egy ilyen elnökhelyettesi posztot az általuk támogatott uniós biztos számára a Bizottság elnök-jelöltje átengedjen, és erre már az EP jóváhagyó döntése előtt garanciákat adjon. Mivel reálisan szemlélve csak a föderációellenes baloldal és a szuverenista jobboldal összefogása esetén jöhet létre az EP-eltolódás után a föderációpártiakat leblokkoló lehetőség, így különösen fontos lehet, hogy a föderációpártiaknál maradt elnöki posztért cserébe mind az antiföderális baloldal, mind a szuverenista jobboldal kaphasson fontos elnökhelyettesi posztokat, melyek mindkettőjüket érdekeltté teszik a Bizottság blokkolásának megszüntetésében. Ezek vétőjogának rögzítése egy EP-határozatban – cserében azért, hogy az EP-többség megadja az Bizottság kiszemelt elnökéhez és az egész Bizottság működéséhez a jóváhagyását – jogilag biztos alapra helyezhetné az új uniós hatalmi erőegyensúlyt. Ezzel, ha nem is billenne át a föderációs erők eddigi dominanciája a szuverenista erők felé, de egymást igazi ellensúlyként lennének kénytelenek figyelembe venni. Csak utalok arra, hogy az eddigiekben a szuverenista erők otthoni választási bázisai és sikerei ellenére az EP-ben ezek képviselői szinte csak tétlenül üldögéltek, a napi munkában a reménytelenség miatt alig vettek részt, és az elemzések szerint a föderalista erők minden ellensúly nélkül tudták kihasználni az EP nyilvánosságát és költségvetési forrásait.

5. A sok ezres létszámú, jórészt rezzenetlenül föderalistapárti bizottsági apparátus vezető csoportjai azonban, ha a Juncker-reform révén el is veszítették korábbi óriási döntési hatalmukat – melynek révén sokszor ténylegesen ők határozták meg a bizottsági döntések tartalmát –, sok év alatt épültek fel. Az egyes tagállamokban ezek lecserélésére legalább minimálisan a főigazgatóságok sok száz vezetőjét illetően nincsenek otthon a tagállamokban sem pótlólagos stábok. (Ez tagállamomként 80-100 főt jelentene). De ugyanígy a tagállami minisztériumokban lévő, eddig kinevelt uniós stábok is a fél-föderatív EU-t tekintik evidensnek, és építettek ki sokéves kapcsolatokat a brüsszeli, luxemburgi és strasbourg-i bürokráciával. Egy ettől eltérő, szuverenista uniós kormánypolitika számára alternatív európa-jogászai csapatok csak hosszú évek alatt nevelhetők ki. Így még ha az EP-ben és a Bizottságban végbe is menne a szuverenista eltolódás, akkor is egy állandó harc jönne létre mind kinn Brüsszelben, mind a tagállami fővárosokban az új szuverenista uniós kormánypolitika érvényesítése közben a szuverenista politikai vezetés és az elvileg őket segítő uniós apparátus között. (Megjegyzés: egy felmérés szerint a brüsszeli apparátusvezetők

csoportjához tartozók kb. 90% föderalista irányultságú, és csak a maradék 10% áll némileg közelebb a szuverenistákhoz).

6. Az Unió adottságaihoz tartozik továbbá, hogy az egyre szorosabb európai integrációra törekvő – a végső céljaikat illetően – föderalistákkal szembeálló szuverenisták pártjai egyrészt az integráltság mai fokának elutasításában egy skálán szóródnak, másrészt alapvető ellentét van közöttük az Unió Oroszországhoz való viszonyában. Az utóbbit tekintve az öt legnagyobb uniós államot (németeket, franciákat, olaszokat, lengyeleket és spanyolokat) illetően ez főként a lengyeleket állítja szembe a másik négy állam szuverenista pártjaival oly módon, hogy ez a lengyeleket valószínűleg kívül tartja egy esetleges egységes EP-frakcióban való részvételtől a 2019 májusi választás után is. Az előbbi ellentét pedig abban áll, hogy míg a német AfD és a francia szuverenista Le Pen-párt az Unió mai állapotának radikális visszametszését célozza meg – pl. az EP és a Bizottság megszüntetését, és csak a kormányközi szervekre épülő Uniót fogadják el – addig az olaszok, a lengyelek és a spanyolok (de ugyanígy a legtöbb kisebb szuverenista pártok is, mint a magyar Fidesz is) csak kisebb korrekciót látnak szükségesnek a nemzetállami szuverenitás visszaszerzésében. Ebből következően csak akkor van esély ezek együttes fellépésére, ha tudatosan csak az őket összekötő követelésekre összpontosítanak a 2019 májusi kezdet után. Ezek pedig a migráció leállítására radikális döntések meghozatala, illetve a nemzetállami kompetenciák további elvételének blokkolása, továbbá a lehetőség szerint minél több visszaszerzése.

7. Az EP-választás előtti és ezt követő frakcióba tagozódást illető döntés a legnagyobb hazai kontingenst jelentő Fidesz szempontjából abból mérlegelésből indulhat ki, hogy milyen fordulatot vesz a 7. cikkely szerinti eljárás, illetve a 2021-től induló uniós költségvetési ciklusban előirányzott tetemes csökkentés elhárítására a folyamatok. A 7. cikkelyes eljárásnak továbbvitele most a román elnökségen nyugszik, de mivel ők is hasonló helyzetben vannak, a blokkolás valószínű június végéig, amikor finn elnökség következik. Am a finn uniós bürokrácia Magyarországgal szemben a legellenségesebb beállítottságú, miként erről az European Council on Foreign Relation - a kétévente megismételt legújabb felmérése alapján - az elmúlt hetekben beszámolt. E szerint a tagállami eurokraták között Magyarország a leginkább csalódást okozó ország, és közülük is a finn eurokraták viselnek a legnagyobb ellenszenvvel irántunk. Így a júliusban kezdődő finn elnökség problémát okozhat az országnak, amelyet jórészt csak az EP-ben megnövekedett szuverenista erők együttműködésével lehet majd elhárítani. Így a legnagyobb magyar képviselői kontingenst adó Fidesz frakcióválasztási döntése ebben nagy fontossággal bír majd.

8. A 705 fős EP egyharmada 235 képviselőt jelent, és ennyi képviselő ad hoc összefogással komolyan befolyásolni tudja a hatalmi döntéseket, még ha az EP többséget illetően nem is lenne átfordulás. Például egy-egy biztos-jelöltnek az EP illetékes bizottsága általi jóváhagyását az adott bizottságon belüli 1/3 meg tudja akadályozni. Bár a Bizottság elnökének személyére az állam- és kormányfők Tanácsában minősített többséggel kijelölt személye feletti jóváhagyáshoz az EP-többségi szavazása kell (minimum 353), de az egyes biztos-jelöltek EP bizottságai általi meghallgatása során az egyharmad is meg tudja akadályozni a jelöltté válást. Végül a teljes Bizottság felett egyben is ismételt többségi jóváhagyás következik, és a korábban egyharmaddal leszavazott biztos-jelölt benntartása ezt blokkolhatja. Ez tehát kompromisszumkényszer az egyik oldalon, de egyben lehetőség a másik oldalon.