

Arató Krisztina¹

Pokol Béla 'Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései' című írásáról

Pokol Béla írása – több korábbi munkájához hasonlóan, mintegy azok folytatásaként – a demokratikus politikai rendszerek esetében megfigyelhető jelenséggel, a bírói hatalom túlterjeszkedésével, a politika és a demokrácia eljogiasodásával foglalkozik. Ezt a jelenséget a szerző – a nemzetközi szakirodalom egyes képviselőinek fogalomhasználatával párhuzamosan magyarul jurisztokráciának nevezi.

Pokol Béla érdeme, hogy a fogalmat és az erről szóló diskurzust behozta a magyar szakirodalomba. Álláspontja azonban jogász-szakmai és közéleti vitákat egyaránt kiváltott.² Úgy gondolom, én azért kaptam felkérést az íráshoz való hozzászólásra, mivel legfőbb kutatási területem az Európai Unió – ennek a sajátos politikai rendszernek a kutatójaként fogok hozzászólni a hozzám eljutott szövegváltozathoz.

Hozzászólásomban érintem a dolgozat felütését/diskurzus-felfogását, az Európa tanulmányok általános jellemzőit, a politikai és demokrácia eljogiasodásának lehetséges okait, valamint az Európai Unió intézményrendszerének *sui generis* jellegét.

I. A diskurzusról

A dolgozat rögtön a bevezetésben azt a megállapítást teszi, hogy a szerző korábbi, Európai Unióval kapcsolatos kutatásai során arra a megállapításra jutott, hogy az Európa-tanulmányi, illetve Európa-jogász anyagok egyszerű apparátus-propagandának tekinthetők és kevésbé tudományos elemzéseknek, s hozzáteszi, hogy a mostani tanulmány elkészítése előtt végzett kutatásai mindezt visszaigazolták.³(4. o.) Zárójelbe téve azt a körülményt, hogy a Magyar Tudományos Művek Tárában a nevem mellett zárójelben az „Európai tanulmányok” tudományterületi megjelölés szerepel⁴, szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az ilyen sommás kijelentések ellehetetlenítik a tudományos diskurzust. *Ez a felfogás ahhoz vezet ugyanis, hogy a beszélő, aki ezt a kijelentést teszi, aszimmetrikus kommunikációs helyzetet teremt – bárkivel és bármilyen érvelés kapcsolatban, amire a szerző mintegy ráolvassa, hogy Európa-propaganda, alárendelt helyzetbe hozza, azt sugallja, hogy nem vehető komolyan, tehát nem is érdemes tudományos alaposan reflektálni rá.* Kizárja tehát a tudományos diskurzusból az érveket és állításokat, amelyeket önkényesen „nem-tudománynak” tekint – a saját állításait ezzel szemben természetesen a tudomány részeként tételezi. Ez a megközelítés elvezethet egy olyan meddő kommunikációs helyzethez, amelyben ha a tudományos diskurzusból „kizárt” fél visszafelé megteszi ugyanezt, akkor a vita véget is ér, mielőtt megkezdődött volna. A magam részéről eltekintek ettől a kijelentéstől és érdemi észrevételeket teszek a továbbiakban.

¹ Arató Krisztina egyetemi tanár, ELTE ÁJK, Politikatudományi Intézet, krisarato@ajk.elte.hu

² Lásd pl. a Jogelméleti Szemle 2015/4. számát, (http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.html) illetve a Népszabadság hasábjain 2016. augusztusában lezajlott vitát Pokol Béla és Halmi Gábor között (<http://nol.hu/velemenyt/jurisztokracia-a-demokracia-ellen-1626291>)

³ lábjegyzetbe könyv címe, adatai

⁴ Arató Krisztina munkássága - <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10013223>

II. Az Európa-tanulmányokról

Az „Európa-tanulmányok” a kortárs európai integrációval foglalkozó multidiszciplináris tudományterület. Szűk értelemben az Európai Unió működésének jellemzőit feltáró jogtudományi, közgazdaságtudományi és politikatudományi elemzések összességét értjük alatta. Tágabb értelemben egyes humán diszciplínák is „besegítenek” az európai integráció értelmezésébe, mint a történettudomány, vagy akár a nyelvészet, a zenetudomány, stb. A tudományterületnek létezik egyetemi oktatása (számos egyetemen fut Európa tanulmányok képzési program, elsősorban posztgraduális szinteken, nemcsak Európában, hanem Észak-Amerikában és Ázsiában is) valamint kutatóintézetei (Magyarország kivételével, hiszen sem akadémiai intézet sem pedig *think tank* nem működik hazánkban ezen a területen). Kutatási módszereit az „anyatudományoktól” (jogtudomány, közgazdaságtudomány, politikatudomány, stb.) kölcsönzi.⁵

Az Európa-tanulmányok, más társadalomtudományi területekhez hasonlóan, természetesen nem nélkülözik a normativitást. Pokol Béla megfelelően idézi fel, hogy az európai integráció vonatkozásában két sarkos normatív álláspont fedezhető fel: a föderalista és a szuverenista (és természetesen a kettő között számos átmeneti árnyalat). A föderalista álláspont szerint az Európai Unió tagállamai, az „*ever closer Union*” jelszava mentén nemcsak hogy egyre szorosabb együttműködésben állnak egymással, egyre több szakpolitikai területen egyre több szuverenitás-területet gyakorolnak közösen, hanem azt is feltételezi, hogy az integrációs folyamat elképzelt végállapota (*finalité politique*) egy európai föderális állam. Ez az elképzelés egyébként nem újkeletű, az elmúlt évszázadokban sok filozófus, politikai tanácsadó és művész gondolkodott így.⁶ A szuverenista elképzelések kerülendőnek tartják a további kompetencia-átadást a közösség szintjére; álláspontjuk alapja, hogy a politikai közösségek szervezésének alapja továbbra is az állam kell, hogy legyen. Több politikatudós szerint egyébként is eltúlzott a *spillover*, a föderalizálódás és egyéb, a szuverenitás feladását tételező elgondolás jelentősége, és az Európai Unió főszereplői tulajdonképpen minden ellenkező híresztelés ellenére a tagállamok.⁷ A „*finalité politique*” természete a szuverenista álláspont szerint nem pontosan definiált: nem világos, hogy meg kell-e tartani az Európai Unió és a tagállamok közötti kompetencia-megosztást a jelen állapotban, vagy vissza kell venni a közösségi kompetenciákból és visszaadni belőlük a tagállamoknak; lényeg, hogy tagadja a föderatív elgondolásokat.

Pokol Béla szövegében sajátos értelmezést kap a normatív megközelítés: szerinte egyrészt helytelen a föderatív elgondolás, másrészt a föderalista erők „okos praktikákkal” és „eltitkolt machinációkkal” építik le a nemzetállamot (76. o.), a közösségi jog közvetlen hatályának és primátusának kimondásáról szóló bírói döntések bírói puccsot jelentettek (75. o.) A szerző normatív álláspontját (ő a szuverenista álláspont képviselője) – voltaképpen egy sajátos összeesküvés-vízió keretében közli. A szöveg tartalma és stílusbeli fordulatai is erre utalnak – ahogy fentebb idéztem – machinációk, titkos csoportok, akadémiai körök szövetkezései, stb.. A titkos összeesküvések sajátossága azonban, hogy tudományos erejű bizonyításuk nehézkes, legtöbbször lehetetlen, egyes esetekben pedig könnyedén cáfolható. Például, a firenzei *European University Institute*, mint a föderalizmus fő igehirdetője jelenik meg Pokol Béla értelmezésében, mely „doktori képzéseivel és ehhez kiterjedt ösztöndíj-rendszerével a bőséges brüsszeli forrásokból és más baráti alapítványi pénzekből kinevelte

⁵ *Research Methods in European Union Studies*. Ed. by Lynggaard, K., Manners, I., Löfgren, K. Palgrave Studies in European Union Politics. London, 2015.

⁶ Bóka Éva (2001): *Az európai egység gondolt fejlődéstörténete*. Gondolat, Budapest.

⁷ Lásd például Andrew Moravcsik integrációelméleti munkásságát és a liberális kormányköziség elméleti iskoláját. Arató Krisztina (2019): Integrációelméletek. In: *Az Európai Unió politikai rendszere*. Szerk. Arató Krisztina és Koller Boglárka. Megjelenés alatt.

(...) az európa-tanulmányok és európajogászok kozmopolita hálózatának új generációit” (88. o.). Nos, ez az intézmény doktori képzést biztosított annak a *Morten Rasmussen* dán kutatónak, aki az európai integráció történetének kritikai feldolgozását végző kutatócsoport vezetője, és akit Pokol Béla, mint a korábbi, „EU üdvtörténeti” narratíva felülvizsgálójaként dicsér.⁸ Az a *Fritz Scharpf*, aki a kölni Max Planck intézet kutatójaként ment nyugdíjba, nagyhatású tanulmányokat jelentetett meg az Európai Unió természetéről, Pokol Béla, mint kritikai (értsd: a mainstreamnek tekintett föderalista álláspontot kritizáló) gondolkodót dicséri. Ő a kilencvenes években volt Jean Monnet professzor Firenzében, az EUI Robert Schuman Centerében.⁹

Felmerül a kérdés, hogy hogy lehet, hogy a „Brüsszel által finanszírozott föderalista centrum” kritikai vizsgálódásoknak ad otthont? Lehetséges, hogy inkább olyan kutatóintézetről van szó, amelyben a kutatás szabadsága megvalósul és a legkülönbözőbb tudományos (akár normatív) álláspontok megférnek egymás mellett?

III. A politika és a demokrácia eljogiasodásának okairól

A dolgozat legfőbb tézise, hogy a bírák és a bíróságok befolyása egyre kiterjedtebbé válik a politikában, a világ demokratikus politikai rendszereiben és egyre növekvő mértékben befolyásolnak olyan döntéshozatali területeket (szakpolitikákat), amelyekben korábban törvényhozó illetve végrehajtó hatalmak döntöttek. A fogalmi keret első megközelítésben államokra vonatkozik, ezt terjeszti ki a szerző az Európa Tanács (Council of Europe) égisze alatt működő Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) valamint az Európai Unió intézményeinek működésére.

A szöveg két alapvető okot említ a fenti folyamat háttéréként. Az egyik a domináns amerikai elit befolyásának kiterjesztése, mely különösen akkor figyelhető meg, amikor az USA „újjáépít” diktatúrák után demokratizálódó politikai rendszereket (Latin-Amerika, Dél-Európa, Kelet-Közép-Európa). A szerző által említett másik ok a jogászai önérdék – a „nemzetközi szinten összefonódó főbírói elit és alkotmány-oligarchia” (17. o.) hatalmának önkényes kiterjesztése. A kérdés azonban az, hogy megelégedhetünk-e ezzel a magyarázattal és nincsenek-e egyéb okai a politika és a demokrácia eljogiasodásának? *Valóban arról van-e szó, hogy az USA és a jogász/bírói elit „rátör” a legkülönbözőbb államokban működő demokratikus intézményekre és folyamatokra, akik „védtelenek”?* C. Neil Tate az eljogiasodás mögött más okokat (is) felfedez. Úgy gondolja, hogy ennek a folyamatnak további oka, hogy az ellenzék, mivel a normál parlamenti döntéshozatalban esetleg nem tud érvényt szerezni akarátának, előszeretettel fordul alkotmánybíróshoz annak érdekében, hogy megakadályozza a kormányzat olyan törekvéseit, amelyeket opponál. Olyan helyzet is előállhat, amikor a többségi intézmények (*majoritarian institutions*) saját maguk adnak át döntési kompetenciákat jogi testületeknek – olyan helyzetekben, amikor a kérdés, amelyről politikai döntést kellene hozni, túlságosan megosztó, túl nagy politikai kockázattal jár. Ilyenre példa az Egyesült Államokban az abortusz szabályozásának kérdése.¹⁰ A válsághelyzetek szintén fokozzák, nemcsak a jogászai testületeknek való kompetencia-átadást, hanem bármely, olyan nem-többségi (*non-majoritarian*) intézmény olyan döntési kompetenciákkal való felruházását, amelyek megkímélik a kormányokat a népszerűtlen döntések meghozatalától. Erről a témáról írt doktori értekezést Sebők Miklós, volt doktorandusz hallgatónk, az ELTE

⁸[https://research.ku.dk/search/?pure=en%2Fpersons%2Fmorten-rasmussen\(d5a24702-a728-46fa-914c-a89e8c02e57d\)%2Fcv.html](https://research.ku.dk/search/?pure=en%2Fpersons%2Fmorten-rasmussen(d5a24702-a728-46fa-914c-a89e8c02e57d)%2Fcv.html)

⁹ http://www.mpifg.de/people/fs/vita_en.asp#27

¹⁰ C. Neal Tate: *Why the Expansion of Judicial Power: IN: Global Expansion of Judicial Power.* Ed. by C. Neal Tate and Torbjörn Vallinder. New York University Press, New York, 1995.

ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájában – a disszertáció alapján megjelent kötet elnyerte a Magyar Politikatudományi Társaság Kolnai Díját, a szerző pedig azóta a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kurtatóközpontja Politikatudományi Intézetének igazgatói székét.¹¹

IV. Az Európai Unió intézményeiről

Az Európai Unióról szóló fejezet esetében alapvető problémának látom, hogy nemcsak korábbi (többségében a többszörös válságot megelőzően megjelent) szakirodalomra épül, hanem a Lisszaboni Szerződés által eszközölt intézményi változásokat sem veszi figyelembe.

A fejezet abból indul ki, hogy az EU öt nagy intézményéből (Bizottság, Parlament, Tanács, Bíróság, Európai Központi Bank) az EKB-t nem vizsgálja, mert politikai küzdelmekben nem vesz részt. Nos, a 2008-ban kitört pénzügyi válság és annak kezelése ezt a tézist felülírta. Az EKB és elnöke, Mario Draghi válságkezelésben való részvétele iskolapéldája a hatáskör-túllépés korábban említett tézisének. Szintén az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájában született doktori értekezésben Varga András esettanulmányok sorával bizonyította, hogy hogyan lépte túl az EKB számos esetben a hatáskörét annak érdekében, hogy az egyébként a válságkezeléshez szükséges gyors döntések megszülethessenek. Nem a mai tanácskozás tárgyát képező jogászok, hanem pénzügyi vezetők hatáskör-túllépéséről van szó, de talán érdemes megemlíteni, hogy a helyzet okai és következményei túlmutatnak azon, hogy esetleg pénzügyi körök helyzetkihasználásának tekintsük azokat.¹²

A Tanácsban jelenleg nem húsz, hanem tíz formáció működik.¹³ A Tanácsban, amennyiben minősített többségi szavazásra kerül sor (Qualified Majority Voting, QMV), akkor az az előterjesztés minősül elfogadottnak, amelyet a tagállamok 55%-a valamint a tagállami népesség 65%-as elfogadott (kettős többség elve).¹⁴ Mindazonáltal, a Tanácsra is jellemző az uniós döntéshozatal konszenzusra törekvő kultúrája, így lehetőség szerint igyekeznek egyhangúlag elhatározásra jutni a napirenden szereplő kérdésekben, tételes szavazásra viszonylag ritkán kerül sor (azt egyébként a Tanács bármely tagja kezdeményezheti).¹⁵ A Bizottsággal kapcsolatban a szerző többször említi, hogy egyre inkább kormányzerűen működik (pl. 46.o.). A magam részéről ezt a párhuzamot félrevezetőnek tartom, hiszen elfedi azt a fontos sajátosságot, hogy az Európai Unió nagyon egyedi, *sui generis* politikai rendszer, ahol döntéshozatal van ugyan, de kormány (és ellenzék) nincsen (*governance without government*). A Bizottság a szövegben úgy jelenik meg, mint önálló cselekvő (nagy apparátus, képes „felvinni a döntési súlyt a tagállami kormányoktól a brüsszeli központ felé”, 46.o., sőt, előkerülnek a pontosabban nem meghatározott „domináns hatalmi körök” is a Bizottság kapcsán, 48.o.) de kevésbé hangsúlyos, hogy egy olyan intézményrendszer része, ahol a „közösségi” érdekeket a Bizottság, a polgárokat a Parlament, a tagállamokat pedig a Tanács jeleníti meg. Egyik szereplő sem kihagyható a döntéshozatali folyamatból, és természetesen mindegyik törekszik befolyásának a maximalizálására.

¹¹Sebők Miklós: Válság táplálta delegálás a pénzügypolitikában. Egy empirikus politikaelméleti keret összehasonlító politikatudományi alkalmazásokkal. Doktori értekezés. ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori iskola, 2015.

¹²Varga András (2018): A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után. Doktori értekezés. ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/configurations/>

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/>

¹⁵ Lange, Sabina (2015): The Council and the European Council. IN: Hardcare, Alan – Akse, Erik (eds.): How the EU Institutions Work ... and How to Work with EU Institutions. John Harper, London, 81.

A Bíróság aktivizmusa széles körben, a szakirodalomban, sőt a tankönyvekben is elismert jelenség. *A Pokol Béla által leírt jelenség az általa vázolt kontextus következtében (hatalmi körök, jogtudósi és bírói hálózatok, stb.) azt sugallják, hogy a folyamatot titkos csoportok irányítják és külső szereplők is befolyásolják, valamint azt, hogy a Bíróság előretörése parttalan. Érdemes itt rögzíteni ezért azokat a korlátokat, amelyek nem teszik lehetővé az Európai Bíróság korlátlan „előretörését”.* Először is, a közösségi jog jelentős része a tagállamok által kerül alkalmazásra, s ezért elsősorban nemzeti bíróságok döntenek azokban az ezzel kapcsolatos peres ügyekben (persze kérhet a tagállami bíróság az előzetes döntéshozatal keretében véleményt az Európai Bíróságtól, de ez a tagállami bíróság döntése). Másodszor, az Európai Bíróság azokban az ügyekben nem kompetens, amelyeknek nincs világos közösségi jogi alapja; ilyenek a kormányközi politikák (a külügyek és a külső biztonság területén működő együttműködések), valamint a *soft law*-n alapuló politikák, melyek érintenek egyes gazdaság- szociális és foglalkoztatáspolitikai területeket.¹⁶

Végezetül szeretném egy talán tanulságos történettel és annak magyarázatával zárni hozzászólásomat. A történet 1950-be repít vissza bennünket, az európai integrációs folyamat kiindulópontját jelentő Schuman-beszéd keletkezésének időszakára. Franciaország külpolitikája és külgazdasági törekvései a németekkel kapcsolatban a következő sarokpontokon nyugodott: a németeket (az alakuló Nyugat-Németországot) ellenőrizni kell, valamint a lehető legnagyobb mértékben ki kell használni a francia acélipar felélesztése érdekében a Ruhr-vidéken található szénhez való hozzáférést. Mindkét célt kiválóan szolgálta a Nemzetközi Ruhr Hatóság (1949 június), amely azonban nem bizonyult fenntarthatónak – a hidegháború komolyra fordulása következtében az NSZK gyors fejlesztésére volt szükség, ami miatt a szoros nemzetközi ellenőrzés nem volt fenntartható. *Robert Schuman* francia külügyminiszter szinte ultimátumot kapott *Dean Acheson* amerikai külügyminisztertől 1949 októberében, hogy ha nem akarják a német nehézipar nemzetközi ellenőrzésének teljes felfüggesztését, akkor találjanak ki valamit. A határidő 1950. május 11. volt, amikor a külügyminiszteri találkozót szerveztek Londonba. A feladatot *Jean Monnet*, a francia Tervezési Főbiztosság vezetője kapta meg, akinek az ötlet – az önéletrajza szerint – az Alpokban, hegymászás közben jutott az eszébe. Az ötlet a következő volt: ha nem lehet egyoldalúan ellenőrizni a nyugatnémet nehézipart, akkor alakítsunk egy Főhatóságot, amelynek a kezébe adjuk az együttműködő országok (elsősorban az NSZK és Franciaország) nehéziparának szabályozását.¹⁷ Az érdekes elem az, hogy a francia kormány hogy döntött erről – a történetet *Jean-Marie Pelt*, Robert Schuman személyi titkára mesélte el egy, az EU Tanácsa által jegyzett dokumentumfilmben.¹⁸ A tervezetet 1950. május 9-én vitte be Schuman kormányülésre, de nem előre bejelentett napirendi pontként, hanem az „egyebek” pont alatt. Erre persze mindig az ülések végén kerül sor, mikor már minden résztvevő fáradt, éhes és távozni készül. Mindenki meglepődött, hogy mi ez, éppen elkezdtek kérdezni Schumant a tervezetről, mikor bekopogott a titkár azzal az üzenettel, hogy Adenauer kancellár támogatja a tervezetet. Néhány óra múlva megtartották a legendás sajtótájékoztatót.

Mi volt ez tehát? Puccs? Összeesküvés? Lehet. Mindenesetre ahhoz, hogy a terv megvalósuljon, hat tagállam külügyminisztériumi képviselői majdnem egy évig tárgyaltak – a tárgyalások 1950. június 20-án kezdődtek, a híres beszéd helyszínén, a francia külügyminisztérium Óratermében. A tárgyalások során az alapötlet megmaradt, de nemcsak a Főhatóság, hanem egy egész – a korábbiakban tárgyalt – intézményrendszer jött létre. Tudjuk, hogy a korban számos egyéb, hasonló tartalmú tervezet forgott, különösen a Benelux Államokban, tehát nem egyedi ötletéről van szó, mások is gondolkodtak hasonló

¹⁶ Nugent, Neill (2017): *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan, London. 243.

¹⁷ Arató Krisztina – Koller Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Második, átdolgozott, bővített kiadás. Gondolat, Budapest, p. 90.

¹⁸ <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/videos?keywords=generation>

konstrukcióban. Az Európai Szén- és Acélközösséget alapító szerződést a hat tagállam képviselője aláírta 1951. április 21-én Párizsban, majd illetékes hatóságaik (parlamentjeik) ratifikálták azt. A folyamat számos ponton elbukhatott volna. Önmagában az „összeesküvés” tehát nem világítja meg a jelenségek lényegét.