

Hegedős Soma¹

Demokrácia-értelmezés az EU szintjén és az Európai Unió Bíróságának jogteremtő tevékenysége

„A transznacionális európai jogi tér intézményesítése – igen nagy mértékben – az Európai Unió Bíróságának a műve.“ (Richard Münch)²

I. Bevezetés

Az Európai Unió (EU) működésével kapcsolatos sarkalatos kritika, hogy az EU „antidemokratikus“ intézményrendszer, valamint, hogy döntéseire a tagállamok állampolgárainak kevés befolyása van. Lényegében ebből a kritikai szemszögből kiindulva kerül vizsgálatra az alábbiakban az EU és a demokrácia kapcsolata. A vizsgálat fontos része az Európai Unió Bírósága (EUB) státuszának és kompetenciáinak a szemrevételezése is, mégpedig két okból: Egyrészt az EU demokratikus deficitjét irányuló bírálatok egyik döntő pontja az EUB jogteremtő tevékenysége az 1960-as évektől egészen napjainkig. A másik ok, hogy az EUB sajátos státuszában, feladatkörében, mindenek előtt azonban döntéseinek jelentőségében és gyakorlati kihatásaiban fedezhető fel a legtisztábban az EU sajátos pozíciója, „önérdeke“, így a tagállamaihoz, valamint polgáraihoz való viszonya.

II.1. A demokrácia-értelmezések alapjai a modern államelméletben

A demokráciára a modern gondolkodók közül sokan (pl. a magyar Moór Gyula) nem pusztán politológiai fogalomként tekintettek, hanem egy általánosabb, a társadalmi állapotokat leíró kifejezésként. A társadalmak és politikai küzdelmek pluralisztikus mivoltára, illetőleg az elitképződésre fókuszáló elméletek számos kritikus pontra is rámutattak és sok esetben megkérdőjelezték a demokrácia megvalósíthatóságát. Állításuk szerint minden esetben egy szűk elitnek lesz közvetlen ráhatása a politikai döntésekre. Érdeemes megemlíteni Joseph Schumpeter „versengő demokrácia“ elméletét. Schumpeter az elitelméletek által megvilágított problémát a demokráciában úgy látja feloldódni, hogy a politikai hatalomért versengő eliteknek harcolniuk kell az egyének szavazataiért is. És ezen a szavazatukért folyó küzdelmen át szerezhetnek befolyást az egyének is. Giovanni Sartori szerint egy demokratikus államszerkezet fókuszpontjában a népuralomnak kell maradnia továbbra is. Vagyis arra kell választ adni, hogy mi a nép és a népnek hogyan maradhat döntő befolyása az uralomra?³ Jürgen Habermas értelmezésében ez a megoldás a parlamentek intézményén keresztül valósulhat meg. Habermas demokrácia-felfogásában a döntő, hogy a civil társadalom tényleges kontrollt gyakorol a politikai-közigazgatási vezetés felett és ebben a kontroll-aktivizmusban jut központi szerephez a parlament.⁴

A fent érintett néhány kiragadott példa mutatja, hogy a demokrácia értelmezéséről, megvalósíthatóságáról még a modern korban is élénk diskurzus zajlott. A demokrácia konkrét

¹ LL.M.-hallgató, Universität zu Köln, Staatsrecht; doktorandusz, ELTE-ÁJTK Doktori Iskola

² Münch, Richard: Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008., s. 108.

³ Giovanni Sartori: A demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest, 1999., 9-17.

⁴ Takács Péter: Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest, 2010., 218-225.

intézményi átültethetőségéről szóló elképzelések választéka „a rousseau-itól az elitekre, a pluralizmusra, illetőleg a részvételre fókuszáló demokraciamodelleken át egészen a marx-i államelmélet különböző módozataiig terjed“, mindazonáltal a demokrácia követelménye mégsem vezethet „államelméleti bizonytalanságokhoz.“ – állapítja meg Winfried Veil.⁵ Ebből fakad a kérdés, hogy melyek azok a szilárd gondolati alapok, amelyekre alapozva jogilag kötőerővel bíró demokratikus intézményi szerkezet alakítható ki? Veil szerint a döntő, hogy a „népnek kell az uralom hordozójának lennie és maradnia“. A nép ugyan – technikailag – ezt az uralmat ténylegesen csak intézmények útján tudja gyakorolni, azok tevékenysége (döntései) valamilyen úton visszavezethetőnek kell lennie a népre. „A népszuverenitás elve nem egy specifikus államszervezet kialakítását írja elő. Sokkal inkább a legitimitációt megalapozó komponensek építőköveit, melyek különböző módon illeszthetőek össze addig, amíg a legitimitáció egy minimális foka még fennáll.“ – írja Veil.⁶ A modern alkotmányos demokrácia legfontosabb belső princípiuma tehát a népszuverenitás, kiegészülve a társadalmi szerződésről, az uralom legitimitációjáról, a népképviseltről és a hatalmi ágak felosztásáról szóló felfogásokkal, amelyek szoros összefüggésbe helyezhetőek egymással. A felépítmény alapja az individuális egyén, amely lemond természetes szabadságáról azért, hogy – a társadalmi szerződés erejével - „polgári“ szabadságot kapjon. Ezekből a polgári szabadsággal rendelkező egyénekből épül fel az állam az önrendelkezésük és önkormányzásuk alapján. Az önrendelkezés és önkormányzás kiemelkedő mozzanata a törvényalkotás.

A törvényalkotás nemcsak az eredménye („döntés“) miatt kiemelkedően lényeges. Immanens módon jelenedik meg benne az egyének szabadsága és egyenlősége. Habár az egyének ténylegesen nem egyenlők, a döntéshozatal során kialakított álláspontjuk – a szavazás intézménye útján – mégis az. A döntéshozatal praktikus módja pedig a többségi elv, illetőleg annak variánsai (minősített többségi arányok).⁷ A többségi elv „nyújtja a legnagyobb esélyt arra, hogy a lehető legtöbbek nézete érvényre jusson és az arányosan legnagyobb valószínűséget is az értelemre és az igazságosságra.“ – fejt ki Veil.⁸

Fontos gyakorlati szempont azonban, hogy a törvényalkotás a parlamentáris, képviseleti demokráciákban a parlamentek útján történhet. Az egyének szavazatukkal – legalábbis legtöbb esetben – nem közvetlenül vesznek részt a törvények alkotásában, sokkal inkább a törvények megalkotóinak kiválasztásában. Veil kifejezésével a legitimitációról szóló liberális-demokratikus teóriák a parlamenti választásokat tartják amolyan „legitimációs österemtőaktusnak“. Ez végsősoron a népszuverenitás forráspontja. Veil a parlament relevanciáját abban látja, hogy az egyfelől egyszerre az egyének „teremtő aktusának“ eredménye (legitimációs tárgy), másfelől az állam minden egyéb jogszabályának és intézményének megalapozója (legitimációs alany) is. Utóbbi a parlamentek általános hatáskörű választási, ellenőrző és jogalkotási jogosultságaiból fakad. A „parlamenti választások“, az egyének szavazati joga azonban mégsem olyan eszköz, amely a demokráciát egyedül biztosítani képes.⁹ Számos gyakorlati probléma közül kiemelkedik a reprezentáció elvének problémája. Az egyének képviselő-jelöltekre szavaznak, azt azonban nem tudják teljesen kontrollálni, hogyan fog a megválasztott képviselő tevékenykedni a későbbiekben. Ebből következően eltérés támadhat a „népakarat“ és a képviselő tényleges tevékenysége között. Kérdés, hogy a megválasztott képviselőknek ez a fajta „szabadsága“ összeegyeztethető-e egyáltalán a népszuverenitás szigorúbb értelmezésével? Lényegében ez a kérdés a reprezentáció, illetőleg képviselet tartalmi meghatározására irányul. Vagyis, hogy

⁵ Veil, Winfried: Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Nomos, Baden-Baden, 2007., 43.

⁶ uo., 63.

⁷ uo., 45-52. és 62-64.

⁸ uo., 50.

⁹ uo., 127-133.

mit jelent a képviseleti elv pontosabban? Ernst Fraenkel meghatározása szerint „*uralmi szerepkörök jogilag engedélyezett gyakorlása egy állam, vagy a közhatalom egyéb hordozójának alkotmányoszerűen, a nép nevében, azonban annak kötelező jogi hatállyal rendelkező megbízása nélkül cselekvő szervei által, amelyek tekintélyüket közvetlenül, vagy közvetve a néptől vezetik le és azzal az igénnyel legitimálják, hogy a nép összérdekét szolgálják és ilyenformán annak valódi akaratát valósítják meg.*“¹⁰ A hangsúly a „kötelező jogi hatállyal rendelkező megbízás nélkül“ mondatrészen van, amit egyszerűbben Veil a következőképpen fogalmaz meg: „*Miközben szociális, gazdasági, és szakmai érdekeket lehet képviselni, addig ezzel szemben a közérdek csak reprezentálható.*“¹¹ A képviselet hagyományos, ún. civil felfogásától különbözik tehát az alkotmányos, parlamenti képviselet. Ebben az esetben a képviselő nem a rá szavazó egyének, csoportok egyes, sajátos érdekeit képviseli, hanem a közjót. A képviselő tevékenységének jogi alapját - és egyúttal irányát, kereteit - nem a választók, vagy valamely egyének egyedi felhatalmazása, hanem az alkotmány határozza meg. Az alkotmány, illetőleg az államjog által biztosított státusz biztosítja a képviselő független és szabad pozícióját.¹² Hogy a képviselő mégse legyen „teljesen szabad“, aktivitását és a közjót számos intézmény kísérli meg összekötni (demokratikus felelősség, hivatali kötelezettségek, stb.). Az egyének szavazása, ezáltal a képviselők és a parlament szerepe azonban - az állami intézmények általános „demokratizálásának“ érdemi alternatívái hiányában - továbbra is a demokrácia forráspontja marad.

II.2. Demokrácia-dilemmák az EU szintjén

Még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőző helyzetet vizsgálva Veil úgy véli, sehogyan sem. Pontosabban erős kételyeit fejezi ki azzal szemben, hogy fennáll-e egyáltalán egy tényleges európai képviseleti („reprezentációs“) szisztéma. „*Nem valósul meg demokratikus reprezentáció az Európai Parlamentben. A reprezentáció ugyanis többet jelent a parlamenti többségi-elv pusztá alkalmazásánál.*“¹³ A probléma egyrészt az európai „démosz“ hiánya, másfelől pedig, hogy az Európai Parlament sem alkalmas intézmény arra, hogy a „démoszt“ reprezentálja. Az európai népek nem egységesek sem kulturálisan, sem nyelviileg, sem politikailag, így közöttük nem tud lezajlani a demokrácia működéséhez elengedhetetlenül szükséges diskurzus. Lényegében hiányzik a demokratikus véleményképződéshez szükséges „szintér“ uniós szintű ügyekben. Az Európai Parlament és a demokrácia közötti feszültséget az okozza, hogy az Európai Parlamentnek erősen korlátoltak a hatáskörei az Európai Unión belül. Ebből fakadóan intézményileg behatárolt az EP a „démosz“ által a szavazás útján kifejezésre juttatott „népakaratot“ érvényre juttatni. A probléma másik gyökere az Európa Parlament-i választások folyamata. A szavazás eredménye sokkal inkább tükrözi az egyes államok belső politikai viszonyait, a kormány - ellenzék szembenállását, mintsem a közös ügyekről európai szinten lefolytatott társadalmi viták eredményét - fejt ki Veil.¹⁴ További dilemma az Európai Unió intézményeinek és cselekvéseinek demokratikus legitimációja, pontosabban annak hiánya. Mivel a nemzetközi jog alanyai elsősorban az államok, a demokratikus legitimáció pedig az államokat alkotó

¹⁰ Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1991., 113.

¹¹ „Vertreten – repräsentieren“ A magyar nyelvben a képviseleti demokrácia (németül: repräsentative Demokratie) kifejezés használata miatt nehezebben érthető a terminológiai probléma, amely a képviselni (vertreten) és a reprezentálni (repräsentieren) szavak eltérő tartalmi vonatkozásából ered. lásd bővebben: Veil, Winfried: Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Nomos, Baden-Baden, 2007., 130.

¹² Veil, Winfried: Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Nomos, Baden-Baden, 2007., 131-133.

¹³ uo., 157.

¹⁴ uo., 133-tól

népektől vezethető le, az EU-nak, mint államok közötti speciális sui generis szövetségnek folyamatosan igazolnia szükséges cselekvései és a nép(akarat) közötti párhuzamot. A probléma, hogy az EU lényegében valamennyi fő intézménye kapcsán ez a fajta párhuzam „gyenge“, illetőleg nehezen kimutatható Veil szerint. Veil ugyan megállapítja, hogy a „demokratikus legitimitáció nem a „minden, vagy semmi“, hanem a „több-kevesebb“ kérdése“, ennek ellenére a legitimitáció még legminimálisabban elfogadható mértékének meglétét is vitatja az EU valamennyi intézménye vonatkozásában.¹⁵ Hiába lehet az EU institutionális alapjait nemzetközi szerződésekkel, illetőleg népszavazásokkal igazolni, ha a szerződésekben lefektetett alapok már nem egyeznek meg az EU tényleges politikai működésével. „*A közösségi jog dinamikája gyakran egyáltalán nem illeszkedik a szerződésekben lefektetett előírásokhoz.*“¹⁶ – írja Veil.

Veil megállapításait elsősorban még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően szerzett tapasztalatokra alapozva tette. A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés kísérletet tett a demokráciával kapcsolatos dilemmák toldozgatására. Ennek a kísérletnek a keretében került hangsúlyozásra a demokrácia az alapszerződésekben is, így a preambulumban és az unió alapelvei között. A legjelentősebb kiegészítés az EUSZ 10. cikkelye: *(1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul. (...) (4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az unió polgárai európai politikai tudatosságának kifejlődéséhez és akarataik kifejezéséhez.* Fentiek alapján kérdés, hogy az EU működése valójában milyen mértékben alapulhat a demokrácián?

A kérdésre a német alkotmánybíróság úgynevezett „Lisszabon-ítélete“ próbálta megadni a választ. 2008-ban a Németország által ratifikált Lisszaboni Szerződés, illetőleg az azt jóváhagyó szövetségi törvény ellen egy Bundestag-képviselő nyújtott be alkotmányjogi panaszt. A panasz szerint a Lisszaboni Szerződéssel Németország „állami jellege“ kerül veszélybe, továbbá – egyebek mellett – a demokrácia elvének megsértése és egyáltalán, az Európai Unió demokratikus legitimitációjának hiánya került kifogás alá. Az alkotmánybírók különösen hosszú indoklásában kifejtette, hogy a Lisszaboni Szerződés sem fogja orvosolni a demokráciadeficit problémáját. Paradox módon azonban egyúttal azt is kimondta, hogy az EU lényegében nem demokrácia“képes“, sőt, mi több, nem is szabad sosem a demokráciának azzal a fokával rendelkeznie mint tagállamainak. Az ítéletnek ez a következtetése az ún. demokráciaösszefonódás problematikája. Az indoklás szerint a demokratikus legitimitáció alanyai továbbra is a tagállamok népei maradnak. Az EU nem tud lemondani a tagállami parlamentek demokratikus legitimitációjáról, ebből fakadóan – illetőleg további német alkotmányos köztétések miatt – nem is üresítheti ki a tagállami parlamentek hatásköreit teljesen. A német alkotmánybíróság értelmezése szerint a demokrácia egy olyan államrendszer, amelyben a többségi akarat az egyenlő szavazati jogon alapuló választások útján megválasztott parlamenten keresztül a törvényhozás és a kormányalakítás formájában jut érvényre folytonosan. Ennek a kereteit az adja, hogy először is van egy „nép“, illetőleg egy közéleti nyilvánosság, amely a nép számára átlátható módon tudja megjeleníteni a kormány és az ellenzék közötti vitákat és versenyt. A választások többségi döntésével pedig létrejön egy parlament, amely először is leképezi a polgárság választási akaratát, azonkívül politikai irányt tud adni és képes arra, hogy a népakaratot kinyilvánítsa. A német alkotmánybíróság tehát demokraciaértelmezésében a parlamenti szuverenitásra fókuszált és kimondta, hogy ezeknek a követelményeknek az EU intézményrendszere nem felel meg, ahhoz a „jogon kívüli előfeltételek túlságosan alulfejlettek“. Ebből fakadóan a demokráciát az EU szintjén nem lehet a tagállami (nemzetállami) szinthez hasonlóan, azzal „analóg“ módon kialakítani – fejti ki Marcus Höreth.¹⁷

¹⁵ uo., 272-274.

¹⁶ uo., 273.

¹⁷ Lhotta – Ketelhut – Schöne: Das Lissabon-Urteil. Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2013., 48-64.

Richard Münch az EU politikai-jogi konstrukcióját az integráció társadalmi vetületei oldaláról közelítette meg. Münch szerint az európai integráció középpontjában az individualizáción alapuló „versenyállam“ létesítése áll, amely felbontja a jóléti nemzetállamokon nyugvó hatalmi-, és társadalmi struktúrákat. Új transznacionális élitek alakulnak ki, a hagyományos közösségi formákat ún. kompetitív kollektívák, így az „identitásdiskurzust“ a „kooperatív diskurzus“ szorítja háttérbe. A nemzetállamok a civilszféra irányába vesztének hatalmi koncentrációjukból, az egyének magatartását így a mind „totálisabbá váló“ versenyben való helyállás követelménye határozza meg, önfegyelmet kell gyakorolniuk. A gazdaság és a társadalom európaizálódásával (transznacionalizálódásával) a hatalmi struktúrák is átalakulnak, a hatalomgyakorlás kormányzássá alakul, a kormányzás deterritorializálódik. A konkrét terület, konkrét népesség feletti hatalomgyakorlás relativizálódásával a demokrácia érvényesíthetősége is megnehezül. A politika középpontjában már nem a politikai vita útján kialakuló demokratikus akarat áll, a döntéseket (törvényeket) a szakértelemmel rendelkező intézmények versenye határozza meg. Münch szerint ennek megfelelően az európai liberalizálás és individualizáció, vagyis az integráció programját is az EUB hajtja végre, annak központi „ágense“.¹⁸

III.1. Bírói jog, jurisztokrácia, világ-alkotmány

A különféle bírói fórumok ténykedése demokratikus működésének egy Achilles-sarka a bírói alkotmány jog problémája (lásd pl. Dworkinnál). Az alkotmánybíróóságok, illetőleg a nemzetközi bírói fórumok tevékenysége révén a bírói „jogteremtés“ immár olyan jelentőssé vált, hogy ún. „jurisztokratikus tendenciák“ speciális jelenségről beszélhetünk a témakörben. A bírói jog régi problémája a jog-, és államelméletnek. A bírói jog szerepének értelmezésében fontos szerepet játszott Friedrich Carl von Savigny, aki úgy tartotta, hogy a jog a „népszellemben“ gyökeredzik, történelmi fejlődés eredményeként. Philipp Heck felfogása szerint a politikai aktivizmus végsősoron nem másra, mint a törvényalkotás befolyásolására irányul. Abban az esetben tehát, ha a bírói ítélezés nyomán történik a jogképződés, a bírónak a jogfejlesztés tulajdonképpen „politikai funkciót“ kölcsönöz.¹⁹ Ez két, a modern demokratikus rendszerek számára fontos alapelvet sérthet: Egyrészt a jogállamisággal, jogbiztonsággal szoros kapcsolatban álló írott jogról, illetőleg a kodifikált jogról szóló felfogást. Másrészt pedig a hatalmi ágak elválasztásának eszméjét. A „bírói jognak“ különféle interpretációs lehetőségei vannak: Egyrészt jelentheti azt a bírói tevékenységet, melynek során a bíró magával a törvénnyel is szembehelyezkedik. Általánosabb nézet, hogy a bírói jog nem más, mint jogképzés „jogüres“ tárgykörben. Tehát olyan területen, amelyet nem szabályoz törvény. Ehhez képest egy továbbfejlesztett harmadik értelmezése a bírói jognak, amikor a bíró a „lyukakat“ értelmezéssel kell, hogy kitöltse. Ilyen például, amikor egy törvényi fogalmat, vagy generálklauzulát a bíró tölt fel „tartalommal“. Ezzel rokon a negyedik típus, amikor is az adott fogalmat, amelynek különböző jelentései lehetnek, a bíró konkretizálja.²⁰ De mi is a rendszere a bírói jogképzésnek?

A bírói jog minden jogrendszerben máshogyan alakul ki és más jelentőséggel bír. Az Európai Unió alapjául szolgáló két jogrendszerben, a német és a francia jogrendszerekben is vannak eltérések a bírói jog vonatkozásában. A német jogi gondolkodásban az „értelmezés“ és a „jogteremtés“ (jogképzés) fogalmilag elkülöníthető. Az alapvető különbség a jogképzés „teremtő“ jellege. Vagyis, hogy a bíró a jogképzéssel már túllép a jogszabály szövegkeretein,

¹⁸ Münch, Richard: Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialekt von transnationaler Integration und nationaler Desintegration. Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008., 372-383.

¹⁹ Rüthers, Bernd: Die unbegrenzte Auslegung. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., 457-458.

²⁰ uo., 458-459.

míg az értelmezés esetében a bíró lényegében csak „felismeri“ a szöveg tartalmát. A jogképzés középpontjában az ún. joghézag problémája áll, vagyis egy „lyuk“, amelyet nem fed le az írott jog szövege. Ezek a „lyukak“ különféle típusúak lehetnek: Egyes hézagok a jogalkotó tudatos döntésének eredményei, a jogalkotó a bírói ítélkezésre hagyja a joghézag kitöltését. Más esetben a szabályozási hiányosság egyáltalán nem tudatos. A hézagokat a bíró ítéletével kitöltheti praeter legem, ami annyit tesz, hogy a jogszabályt lényegében kiegészíti. A bírói határozat nem helyezkedik szembe a szöveg lehetséges tartalmával, igaz, nem is arra alapozódik. A contra legem jogképzés esetében a bíró viszont már „túlterjeszkedik“ a jogszabály szövegezésén, adott esetben ellentétes is azzal a határozata. A francia jogrendszer esetében mind a jogképzés, mind az értelmezés lényegében az „interprétation“ keretében történhet meg. És lényeges különbség a német szisztémához képest, hogy az értelmezési tevékenység is eredményezhet „jogteremtést“.²¹

Probléma, hogy az alkotmánybíróságok és nemzetközi bírói fórumok széles jogértelmezési jogosítványait egyre erőteljesebb szkepticizmus veszi körül. Egyes kritikai észrevételek szerint a bírói jogértelmezés nyomán keletkező bíró alkotta jog csaknem olyan jelentőségre tesz szert, hogy már rendszerint változásról, így demokráciából jurisztokráciába, jogállamiságból ún. jurisztokratikus kormányformába való átmenetéről lehet beszélni. Pokol Béla magyar alkotmánybíró a tendenciát mindenek előtt az alkotmánybíróságok tevékenysége szintjén vizsgálta. Pokol szerint ennek a tendenciának politikai és jogelméleti okai is vannak. Jogelméleti ok például a világi természetjog visszatérése, illetőleg a morálfilozófiai érveléseken alapuló emberi jogokról szóló felfogás erősödése – írja Pokol.²² Továbbá ide sorolandó egyebek mellett a bíróságok jogértelmezési lehetőségeinek szélesedése, ami fellazította az ítélkezés törvényszövegekhez való erős kötődését. Ennek a jelenségnek az alapja az volt, hogy a bírók az interpretáció során már nem azt keresték, mi volt a szubjektív szándéka a „törvényhozásnak“, hanem azt, hogy „objektív ésszerűség“ alapján milyen cél foroghat fenn. Egy harmadik oldala ennek a változásnak az alkotmánybíróságok strukturális erősödése a parlamentekkel szemben. Az actio popularis, vagy a törvényhozással szemben alkalmazható kvázi vétőjoghoz hasonló eszközökkel az alkotmánybíróságoknak lehetőségükben állt revidálni a demokratikus kormányzás centrumát, vagyis a parlamenteket. „Így fordul át a politika/államigazgatás/igazságszolgáltatás hármasságának a átpolitizált igazságszolgáltatás (az alkotmánybírósággal az élén) és az annak alávetett közigazgatás kettős rendszerébe. A demokratikus választások és azok által keletkező törvényhozó többség csak amolyan legitimáló fátyolként funkcionálnak a tényleges hatalomgyakorlás fölött.“ – írja Pokol.²³

A bírósági jogteremtő tevékenység különös jelentősége és drasztikusan erősödő tendenciája figyelhető meg nemzetközi szinten. A von Bogdandy – Venzke szerzőpáros fejti ki idevágó munkájában²⁴, hogy a legújabb fejlemények alapján a nemzetközi bíróságok munkáját sokkal inkább kellene „nemzetközi joghatóságként“, semmint egyszerű vitarendezési eljárásnak tekinteni. Ennek oka abban áll, hogy ezek a nemzetközi bírói fórumok valójában jóval több funkciót töltenek be, mint pusztán az államok közötti viták rendezéséhez való hozzájárulás. Ez a hozzájárulás áll egyrészt abban, hogy a bírói ítéletek által nemzetközi szinten is erősödik a „jogéret“, vagyis az államok, nemzetközi szervezetek

²¹ Walter, Konrad: Rechtsfortbildung durch den EUGH. Duncker & Humblot, Berlin, 2009., 45-53.

²² Béla, Pokol: Der juristokratische Staat: die Zerlegung seiner Aspekte. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Working papers on state, Governance and Administration. 2016/11. http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/bela-pokol-der-juristokratische-staat-die-zerlegung-seiner-aspekte-von-bela-pokol.original.pdf, 18. (2018. október 12.)

²³ uo. 3.

²⁴ von Bogdandy, Armin – Venzke, Ingo: „Internationale Streitbeteiligung“ oder „internationale Gerichtsbarkeit“? In: Arbeitspapiere, Goethe Universität Frankfurt am Main, 2016/4. <http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/39019> (2018. október 15.)

normatív kalkulációja, kötelezettségtudata. Ugyancsak ide tartozik, hogy a nemzetközi bírói fórumok ítélkezése alapján az állami aktusok egyszerre kerülhetnek egy nemzetközi jogi felülvizsgálat alá, pozitív esetben pedig legitimálhatóak is, például a nemzetközi jogi standardoknak való megfelelés által. Ezt nevezi von Bogdandy a „kontroll és legitimáció“ funkciójának. A talán legfontosabb, igaz, a másik kettő, már fentebb nevezett aktussal szoros összefüggésben álló szerepe (hatása) a nemzetközi bíróságoknak a jogteremtés. Von Bogdandy ennek két típusát különíti el nemzetközi szinten: Egyik a bíróságok jogteremtése konkrét vitaesetekben. Ilyen például a hágai Nemzetközi Bíróság ún. Nicaragua-ítéletében az ENSZ kartája 2. cikkébe foglalt erőszakalkalmazás tilalmának széleskörű értelmezése. A jogteremtés másik típusa rendszerszintű és tudatos tevékenysége olyan nemzetközi, általában „társégi“, illetőleg „szakosított“ bíróságoknak, amelyek a jövőre irányulóan („prospektív“ módon) kívánják meghatározni a hozzájuk kapcsolt szféra jogi rendszerét. Ilyenek például az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyes eljárásjogi kérdésekben hozott döntései – írja von Bogdandy.

A szupranacionális szinten jelentkező jurisztokratikus tendenciákat mindenképp előtérbe hozva már az Európai Unió Bíróságának (EB) jogteremtő tevékenységével köti össze Tamara Ehs. Ehs szerint „az EB, mint az international through law hajtóereje, hiányolja a demokratikus mozzanatot“, pedig „az EB-nek gyakorlatilag döntő szava van a politikával szemben“ – idézi Ehs Fritz Scharpfot.²⁵ Ehs megállapítja, hogy az EB egyrésztől azon van, hogy kvázi „európai alkotmányjogot“ teremtsen az EU-n belül, másrészt lényegében politikai aktivizmust is kifejt. Politikai tevékenységének fontos eszközei az ún. előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatok, melyekkel mélyen a nemzetállami határok mögé nyúlhat. Az EB szerepét azonban érdemes nemzetközi összevetésben vizsgálni, ugyanis Ehs megállapítása szerint nem egyedüli szereplője egy „világméretű alkotmányos rendnek“. Ilyen szereplő még ebben a „rendben“ például a WTO, vagy az IMF is. A „világalkotmányozás“ középpontjában a modern neoliberais alapokon felépülő világ gazdaság rendszerének felállítása áll, amely így szembehelyezkedik a nemzetgazdaságra épülő népkormányzatokkal. Ehs idézi Stephen Gillt, aki szerint ez a folyamat a „nemzetközi, illetőleg transznacionális jogállamiság piac-, és versenycentrikus formájának alkotmányozásáról“ szól és már „nem tesz eleget a demokratikus részvétel elveinek“.²⁶ Annak érdekében, hogy az érzékelhető demokráciadeficit mégse okozzon fejtörést, segítségül lehetne hívni Hans Kelsen demokrácia-felfogását. Kelsen ugyanis úgy tartotta, hogy ilyen mereven szembeállítani a bíróságot akár a törvényhozással, akár a kormányzással, nem helytálló. A hatalmi ágak merev elválasztása ugyanis éppen hogy a népkormányzat kiteljesedését akadályozza meg, ezért azokra egy hatalmi egységként kell tekinteni. A feszültség azonban mégis megmarad, mivel Kelsen elméletét a demokratikus nemzetállamok működésére alapozta. Az olyan szupranacionális intézmények azonban, mint az EUB, éppen a nemzetállamok demokratikus erőforrásait oldják fel, működésük pedig nem, vagy csak erősen közvetetten alapozódik bármiféle demokratikus legitimációra – írja Ehs.

III.2. Az EUB kompetenciadilemmája

Az EUB feladatkörével, illetőleg az általa alkotott bírói joggal kapcsolatban az egyik legnagyobb dilemma jogfejlesztésre irányuló tevékenysége kényszerének és korlátainak kettőssége. „Az EUB ítélkezése során folyamatosan egyensúlyozik a kompetenciáját megszabó határvonalak és kötelezettségei között. Egyrésztől csak bizonyos bírói jogot szabad

²⁵ Ehs, Tamara: Die neue Machtverteilung. Von der Demo- zur Juristokratie? Momentum Quartely – Zeitschrift für sozialen Fortschritt, 2012/4., 233-247. <https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/view/1669/1333>, 234. (2018. október 15.)

²⁶ uo, 242.

alkotnia, másrésztől viszont arra hivatott, hogy a szükségeset és lehetségeset tegye meg.“ – írja erről Michel.²⁷ Az EUB jogfejlesztő tevékenységének kényszerét az alapszerződések által számára kötelezettségként előírt²⁸ jogértelmezés, és -alkalmazás adják. Vagyis, hogy a – gyakorlatban az elsősorban az alapszerződésekben megfogalmazott uniós célok és a tagállami jogrendszerek jogösszehasonlítása eredményeként létrejövő - bírói jog alkotása bizonyos esetekben kifejezetten szükséges. Az EUB jogfejlesztő tevékenysége keretében létrejövő bírói jog alapját a szakirodalom „jog megtartásának biztosítása“ fordulat megengedő értelmezése adja²⁹, amely szerint ez kifejezetten magában foglalja az uniós jog bírói továbbfejlesztését is. Korlátja ennek azonban, hogy a bírói jogfejlesztés nem fordulhat át kvázi jogalkotásba és nem jelenthet egyúttal ún. „Kompetenz-Kompetenz“-jogkört sem. Azaz az EUB döntéseivel nem írhat elő a szerződésekben addig nem rögzített kompetenciákat és nem is vonhat el ilyet sem más uniós szervektől, sem a tagállamoktól. Ez – egyebek mellett – a hatáskör-átruházás elvéből is következik.³⁰ Ennek ellenére egészen az 1960-as évektől számos olyan döntés született, amelyeknél ezeknek a korlátoknak a megtartása vitatottá vált. Jelen tanulmányban az ún. európai „államfelelősség“ kialakítását szolgáló döntések (Franchovich-, és Brasserie du pecheur-ítélet)³¹ szolgálnak példaként. Ezekben az esetekben az EUB határozatainak a lényege abban áll, hogy az egyes tagállamokat polgáraikkal szemben kártérítési igény érvényesítésének lehetővé tételével lényegében felelőssé tették az EU-s jog megfelelő átvétele, illetőleg alkalmazása tekintetében. Az államfelelősség intézményének a kialakítása újabb komoly lépés volt az integráció irányában és vitákat váltott ki, hogy rendelkezik-e egyáltalán az EUB megfelelő kompetenciával egy ilyen lépés megtételéhez. Az EUB kompetenciájának teljeskörű vizsgálatához számos egyéb részterület feltárása is tartozik (szubszidiaritás, effet utile, stb.), ehelyütt témánk szempontjából az alábbiakat jegyezzük meg: Az államfelelősséghez hasonló jogfejlesztést eredményező bírói jog alkotása az EUB részéről abban az esetben akceptálható Michel szerint, amennyiben az olyan célt szolgált, ami nem áll ellentétben a tagállamoknak az alapszerződések megalkotása során kinyilvánított akaratával, egyúttal a jogállamiság igényeit és a közösségi jog minél teljesebb körű hatékonyságát szolgálja. Michel a problémát abban látja, hogy ezeknek az eseteknek abszolút kivételeknek kell lenniük, ezzel szemben az EUB egyrésztől az integráció „úttörőjévé“, másrésztől lényegében amolyan „kényszerű törvényhozóvá“ vált az EU-n belül. Az EUB-nak erre immár egyfajta „kvázi kompetenciája“ van, amelynek lényege abban áll, hogy a tagállamok az EUB ilyen döntéseit egyszerűen hallgatólagosan akceptálják. „(...) mint valódi szervezeti kompetenciát ezt azonban a jogállamiság és a jogbiztonság szempontjából el kell utasítani.“ – írja Michel.³²

IV. Az EUB demokratikus legitimitációjának kísérletei

Az EUB Európai Unió belüli kiemelkedő jelentőségét illetékességének tág köre, illetőleg egyéb szervezeti körülmények együttesen adják. Ilyen „szervezeti körülmény“, hogy az Európai Unió organizmusának többi tagja (Parlament, Tanács, Európai Tanács, Bizottság) a különböző eljárásokban kiegészítik, kontrollálják egymást, munkájuk egyfajta kölcsönhatást

²⁷ Michel, Morten Alexander: Die Kompetenzentwicklung des Europäischen Gerichtshofes in seiner jüngeren Rechtsprechung und ihre Integrationseffekte in den Mitgliedstaaten. Shaker Verlag, Aachen, 2002., 159.

²⁸ EUSZ. 19. cikk (1) bekezdés [1]

²⁹ Michel, Morten Alexander: Die Kompetenzentwicklung des Europäischen Gerichtshofes in seiner jüngeren Rechtsprechung und ihre Integrationseffekte in den Mitgliedstaaten. Shaker Verlag, Aachen, 2002., 22-24.

³⁰ EUSZ. 5. cikk (2)

³¹ C-6/90 és C-46/93

³² Michel, Morten Alexander: Die Kompetenzentwicklung des Europäischen Gerichtshofes in seiner jüngeren Rechtsprechung und ihre Integrationseffekte in den Mitgliedstaaten. Shaker Verlag, Aachen, 2002., 170.

és féket jelent. Ebből kifolyólag nem érvényesül vonatkozásukban a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus tétele. Ezzel szemben az EUB jelentős függetlenséggel rendelkezik és jelentékeny hatáskör-potenciál van kezében. A nemzetállamok szemszögéből vizsgálva az EUB pozíciója még erősebb: Az EUB ítéletei lényegében mind a nemzeti parlamenteket, mind az alkotmánybíróságokat, mind a nemzeti bíróságokat erősen korlátozza. Az alkotmánybíróságoknak, bíróságoknak az EU-s jogot, így az EUB ítéleteit figyelembe kell tartaniuk, sőt alkalmazniuk kell, s a bírósági jogértelmezés is meg kell feleljen az uniós jognak. Ebből a strukturális felfogásból következően jelentős hatalmi erőforrás áramlik a nemzetállamok irányából az EUB felé. Ennek a „hatalmi erőforrásnak“ a demokratikus igazolása tehát mind az Európai Unió belső szervezeti struktúrájában, mind a nemzetállamok irányában szükséges.

„A demokratikus legitimitáció kérdése megkerülhetetlen és alapvető jelentőségű. Közvetlen összefüggésben az igazságszolgáltatás demokratikus legitimitációjával (...) ugyanez vonatkozik a függetlenségre is. Ez a két fundamentális princípium kölcsönösen meghatározzák egymást, elválaszthatatlanok egymástól, egyúttal feszültség is van köztük.“ – írja Kathrin F. Baltés.³³ Baltés szerint az EUB kritikussai figyelmen kívül hagynak egy nagyon fontos követelményt, a bírói függetlenséget. Elsősorban a függetlenség követelménye szabgátat az EUB demokratikus legitimitációja kiterjesztésének. A bírói függetlenség a modern jogállami demokráciák egyik fontos alappillére és a másik két hatalmi ághoz képest egy speciális követelményt támaszt a bírói hatalommal szemben. Azt mondja ki, hogy az ügyben döntést hozó bírónak függetlennek kell lennie döntéseiben más szervektől, politikai, egyéb befolyástól. A bírónak csak a törvényeket kell tekintetbe venniük, bírói hivatásuk gyakorlásában nem lehet őket utasítani, döntéseiket más szervek nem bírálhatják felül. A függetlenség kedvezményezettje tulajdonképpen nem is a bíró maga, hanem a jogkereső egyén: Az ő ügyében hoz a „független“ bíró külső befolyástól mentes döntést. A függetlenség egyik döntő oldala a szervezeti függetlenség (a tárgyi és személyes oldalakon kívül), amely az igazságszolgáltatás legiszlatív és exekutív hatalomtól való éles leválasztását jelenti. Az Európai Unió szintjén azonban van még egy döntő mozzanat, ez pedig a nemzetállamok befolyásától való függetlenség. A bírókra vonatkozólag az EU alapszerződéseiben rögzítésre kerültek a függetlenségüket biztosító alapvető szabályok. Ilyen például, hogy öngazgatás alatt álló szervezetrendszerük van (hivatal, iroda), anyagi érdekeltségeik átláthatónak kell lenniük és megfelelő javadalmozást élvezhetnek. A nemzetállamoktól való függetlenséget mindezekon kívül további szabályok biztosítják. Ilyen például, hogy az EUB alapszabályzata szerint a bírónak munkavégzésük céljából Luxemburgban kell tartózkodniuk, továbbá az eljárás alanyainak sincs külön joguk „nemzeti“ bírót igényelni ügyükben.³⁴ Szintén ehhez kapcsolódik, hogy ugyan az EUB kapcsán írják elő az EU alapszerződésai az „egy tagállam – egy bíró“ elvet, de a bírák kiválasztását nem kötik állampolgársághoz. Ezek a szabályok mind-mind azt szolgálják, hogy az EUB ténylegesen egy uniós – szupranacionális - bírósággént működjön, függetlenül a tagállami, kormányzati érdekektől.³⁵

Az EUB pozíciójának körültekintőbb meghatározása céljából kell vizsgálni az EU, mint kormányközi együttműködéssel átszőtt speciális államszövetkezés („Staatenverbund“) legitimitációs sajátosságait. A nemzetállamokkal analóg demokratikus legitimitáció megteremtése az EU esetében kétség nélkül problematikus. Baltés azonban hangsúlyozza, ugyan valóban nincs egységes „európai démosz“, azonban a „nép fogalmát nem monisztikusan, kollektívkusan kell érteni, hanem pluralisztikusan, individuálisan“,

³³ Baltés, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und die Unabhängigkeit des EuGH und des EuG. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2011., 3.

³⁴ EUB. Alapszabályzat, 14 – 18. cikkek

³⁵ Baltés, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und die Unabhängigkeit des EuGH und des EuG. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2011., 21-30.

összhangban az európai társadalmi tendenciákkal.³⁶ Ez azért döntő pont, mert az EU egy ún. duális legitimációs bázison alapszik. A tagállami és európai állampolgárság egyidejűleg biztosított státusza teszi lehetővé a demokratikus legitimációt uniós szinten, amelyet a közvetlenül választott Európai Parlament, valamint tagállami szinten is, amit az EP-n kívül a Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács intézményei realizálnak. Miközben egyes álláspontok szerint a tagállami legitimációs bázisnak, mások szerint az uniósnak van elsőbbsége. Lényeges, hogy már több korai ítéletében (pl. 138/79, Roquette Frères vs Tanács) az EUB inkább utóbbi mellett foglalt állást, mondván, hogy az EP „(although limited), it reflects at Community level the fundamental democratic principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly.“ Baltes véleményében inkább az egyenértékűségüket húzza alá, amikor az EU fejlődését egy olyan dinamikus folyamatként írja le, amely „nem korlátozható le egyetlen konkrét, merev és kivételt nem tűrő elvre.“³⁷

Baltes csoportosítása szerint az EU (illetőleg az EUB) és az állampolgárok közötti demokratikus relációt alapvetően két különböző logikai mechanizmus, továbbá azok kombinációja révén lehet megteremteni. Az első felfogás az ún. „legitimációs visszacsatolás“, melynek fókuszpontjában az áll, hogy a hatalomgyakorlás valamilyen módon az állampolgári akaratra, az állampolgárok kezdeményezésére vezethető-e vissza. A visszacsatolás módszereként különböző sémák kerültek kidolgozásra. Ilyenek a „legitimációs láncolatok“ és a „kontrollmodellek“ sémái. A legitimációs láncolatok sémájának középpontjában a nép, mint az államhatalom „folyamatos és állandó“ forrása áll. Ugyan vannak eltérések az egyes gyakorlati formák (funkcionális, formális, személyi, tartalmi legitimáció, stb.) között, de a séma legáltalánosabb formája szerint a nép választja meg a parlamentet, amelynek lényegében minden más közjogi intézmény alárendelt: A kormányzói hatalom a parlamenti felelősség – és egyes esetekben konkrét utasítási jogkör - , valamint a parlament, mint törvényhozó hatalom által kibocsátott jogszabályok előírása, a bírói hatalom pedig a törvényekhez való kötöttsége által. Ez az alárendeltség teremti meg a legitimációs láncolatot. Kivehető, hogy az igazságszolgáltatás nehezebben illeszthető be a legitimációs láncolatba, ezáltal nehezebben vezethető vissza a népakaratra is. A feszültség feloldása egyedül a bírói jogkörök szigorú törvényi kötöttségének kialakításában ragadható meg ebben a legitimációs felfogásban. Ez a demokratikus láncolat így magától értetődően könnyen támadható, továbbá szintén probléma, hogy a legitimációs láncolat az EU-ra – hiába a nemzeti, illetőleg uniós állampolgárság kettőssége – nehezen „felhúzható“. Ennek a dilemmának a feloldási kísérletei a további modellek, amelyek lényegüket tekintve többé-kevésbé a legitimációs láncolat sémájának kiegészítéseként szolgálnak. Az ún. személyi legitimáció témánkban azért lényeges, mert kidolgozói szerint a legitimációs láncolat önmagában éppen azért nem elégséges, mert a bírók mozgásterét nem köthetik meg teljesen a jogszabályok, pl. a közösségi jog fejlesztésének, értelmezésének szükségessége miatt. Ezért lényeges, hogy a bírók kiválasztása demokratikusan, pl. parlamenti bizottságok által történjen. Egy más irányú „kiegészítés“ szerint a legitimációs láncolatot tovább kell erősíteni szakmai előírásokkal, mint amilyen a hivatali felelősség, vagy a bírósági eljárás, illetőleg a határozatok nyilvánosságának intézményei. Szintén a derivatív, vagyis a demokratikus részvétel, illetőleg a népakarat visszacsatolására alapozódó, de a legitimációs modell – felfogásától tartalmilag már eltérő az ún. kontroll-modell. A modell kidolgozója, Axel Tschentscher a személyi és szakmai kvalifikációs tényezőket együttesen emeli ki. Ebben a modellben döntő pont a bíró más intézményektől való függetlenségének biztosítása. Lényeges, hogy Tschentscher szerint a bírói jogteremtés, illetőleg bírói jog alkalmazása egy demokratikus rendszerben azért nem problematikus, mert a törvényhozói hatalomnak gyakorlati felülvizsgálati joga van: Ha a

³⁶ uo., 35.

³⁷ uo., 83.

parlament később úgy határoz, alkothat a bírói döntéstől eltérő tartalmú jogszabályt – fejt ki Baltes Tschentscher rendszeréről.³⁸

A legitimációs visszacsatolás rendszerétől lényegében különbözik az ún. eredménylegitimációról szóló felfogás, amely a demokratikus döntéshozatal kimeneteli oldalára koncentrál, vagyis az adott döntés tartalmi minőségére. Baltes két teoretikus, Fritz Scharpf és Anne Peters koncepcióját mutatja be. A döntő pont, hogy Scharpf a „government of citizens“ az ún. „government of governments“ fogalmával alapvetően másként közelíti meg az EU demokratikus rendszerét. Úgy véli, hogy nem az EU vs. európai polgárok, hanem az EU vs. tagállamok a döntő reláció a legitimáció tekintetében. Szemben a nemzetállami keretekkel, melyekben a „kollektív identitás“ döntő szerepet játszik a demokratikus rendszerek egészséges működésében, európai szinten a közös nevezőt az egyező érdekek alkotják. Az európai döntéseknek ezeket az érdekeket, vagyis az „európai közjót“ kell szolgálniuk. Ez az eredménylegitimáció zsinórmértéke. A jó eredményekhez teljesítmény, a teljesítményhez szakértelem kell, ebből következik, hogy a bírák kiválasztásánál a demokratikus eljárás nem elsődleges szempont. Ehhez csatlakozik Peters is, aki szerint a bírák kiválasztásának igazolhatósága éppen nem demokratikus kiválasztásukban, sokkal inkább hozzáértésük és pártatlanságuk figyelembe vételében mutatkozik meg. Peters az EUB döntéseinek demokratikus legitimációját lényegében egy output-tartalmi vizsgálat alapján látja meg, amennyiben a bírósági határozatok – az EU alapidokumentumaival összhangban – ténylegesen, tartalmuk szerint „védik“ a demokratikus értékeket.³⁹

A fenti koncepciók alapján Baltes az EU, illetőleg az EUB demokratikus erőforrásait egy legitimációs komplexitásban érzékeli: „Egy összetett legitimációcsoport értelmében alakítható ki egy dinamikus, idő-, illetőleg szakszerű legitimációs modell azzal, hogy a demokratikus legitimáció és a bírói hatalom függetlenségének egymás közti feszültségét figyelembe kell tartani.“ – írja Baltes.⁴⁰ Konkrét intézményi vizsgálat alapján az első és legfontosabb bírói legitimációs faktort az alapító szerződések jelentik, mivel elfogadásuk visszavezethető a nemzetállami parlamentekre. A szerződések egyúttal a törvényhez kötöttség kereteit is biztosítják, hiszen például a zsinórmértékül szolgáló alapértékek is rögzítésre kerültek bennük. Egy további fontos tényező a bírók megválasztására irányuló, kétszintű – nemzetállami és uniós – eljárásrendszer.⁴¹ Baltes szerint a bírók kinevezésére vonatkozó szabályokon mind uniós, mind tagállami szinten mindazonáltal még szükséges lenne finomítani, így például tagállami jogszabályok kidolgozásával a bírók kiválasztásának rendszeréről. Lényeges a bírói tevékenységre kiépített kontrollszisztéma. Eszerint a bírónak biztosítaniuk kell a „jog megtartását“⁴², amit tágan kell értelmezni: Vagyis nem pusztán a primer és szekunder jog vonatkozásában, hanem az uniós jogi alapelvek tekintetében is. A legnehezebb kérdés az EUB jogfejlesztő tevékenysége, amelyre azonban az EUSZ 19. cikke konkrét megbízást ad Baltes szerint. A nyelvi problémákból, a tagállamok jogi rendszereiből, illetőleg az EU egyéb sajátosságaiból szükségszerűen fakadó hézagok kitöltésére irányuló jogfejlesztés legitimitása így nem vitatható, legfeljebb annak mértéke. Baltes ebben a vonatkozásban két demokratikus korlátra utal: Egyrészt az EUB-nak tekintetbe kell vennie jogfejlesztő tevékenysége során az EU és tagállamai jogrendszerét is. Másrészt az uniós törvényhozásnak utólag lehetősége van jogalkotás útján felülvizsgálnia (módosítania) az EUB döntéseit. Baltes lényegesnek tart a demokratikus legitimáció szemszögéből is olyan további

³⁸ uo., 86.-108.

³⁹ uo., 108-117.

⁴⁰ uo., 2011., 212.

⁴¹ EUSZ 19. és EUMSZ 253.,254. cikkek

⁴² EUSZ 19. (1). Ehelyütt véleményem szerint az EUSZ magyar fordítása magyarázatra szorul. Például az angol fordításban az „observed“, illetőleg a német fordításban a „Wahrung“ kifejezés tartalmilag eltér a magyar „tisztelőben tartás“ kifejezés értelmétől.

intézményeket, mint a kollegialitás, az elfogultság, a függetlenség illetőleg a nyilvánosság.⁴³ Az output-, vagyis az eredménylegitimációt Baltes két pontra bontja le. Az első pont azokkal az eredményt ún. előzetesen („ex-ante“) biztosítani igyekvő státuszsabályokkal és eljárási rendekkel foglalkozik, amelyek a bírák szakmai tudását és független pozícióját garantálják. A második pont az eredményt a döntés után („ex-post“) szavatoló transzparencia, hivatali felelősség, illetőleg a közvetlen panasz intézményeinek legitimációs potenciálját értékeli.⁴⁴ „Végeredményben egy kooperatív legitimációcsoportnak (ezek) a különböző faktorai alapozzák meg az EUB legitimációs bázisát, amelyet nem lehet alábecsülni.“ – állapítja meg összefoglalóan Baltes.⁴⁵

⁴³ EUB Alapszabályzat, 18., 31., 37. cikkek, stb.

⁴⁴ EUMSZ 263. (4), stb.

⁴⁵ Baltes, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und die Unabhängigkeit des EuGH und des EuG. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2011., 214.