

Az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezete

A strasbourgi emberjogi és a luxemburgi uniós főbíróság elemzése után² az uniós jurisztokrácia egészének elemzését célszerűnek láttam bevonni a kutatásba. A mostani tanulmány első részében az EU intézményi rendszerét és ebben a Bizottság és az Európai Bíróság tandemszerű együttműködését helyezem a középpontba, kitérve a 2019 májusi EP-választás ezt esetlegesen érintő kihatásaira. A következő részben a tágran vett európai jurisztokrácia NGO-bázisát és az e mögötti jórészt amerikai alapítványokat elemzem. Ezután az uniós narratívát a föderalizmus felé hajlító európa-tanulmányi és európai jogi akadémiai közösség uniós hivatalnokok általi létrehozását veszem szemügyre, melyet a legutóbbi időkben megnyílt közösségi/uniós archivumok, dokumentumok elemzései tettek lehetővé. Végül az utolsó részben az Unió hatalmi rendszerének legitimitációjára és a tagállamok feletti dominálásának igazolására létrehozott elméleteket veszem a vizsgálódás középpontjába.

I. Az intézményi rendszer

A nyilvánosság előtt az Unió leghatalmasabb testületének a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács tűnik, folyamatos döntés-meghatározóként pedig a Bizottság, élén annak elnökével. Az Európai Parlament, mint nem igazi törvényhozó testület - és képviselői megválasztásánál az alacsony választói részvétel miatt - még a nyilvánosság előtt is csak mint pusztán hangoskodó politizáló fórum jelenik meg. Ezekhez képest az Európai Bíróság a nyilvánosság mögött tevékenykedve egyes döntéseivel csak az uniós tagállamok politikai nyilvánosságának töredékét éri el, és a politikával foglalkozó szakújságírók, publicisták és társadalomtudósok is csak alkalmanként figyelnek rá.³ Néhány tanulmány és könyv azonban már évek óta kimutatta közelebbi elemzéssel, hogy az Európai Unió - és elődje, az Európai Közösség - olyan belső hatalmi szerkezetet épített fel, amely még formális szabályozás szintjén is korlátozhatatlan hatalmat összpontosított az Unió főbíróságánál. A Bíróság döntéseivel szemben nincs jogorvoslat és változtatási lehetőség, és mivel e döntések végzik el az uniós alapszerződések mindenkire kötelező értelmezését is, így ellentétbe kerülés esetén, amíg ezeket nem tudják megváltoztatni a tagállamok az őket az uniós döntési mechanizmusban megjelenítő kormányközi testületeken keresztül (Európai Tanács, Miniszteri Tanács - mai nevén már: az Európai Unió Tanácsa, vagy röviden: Tanács - és részben a tagállami képviselői kontingensekből felépülő Európai Parlament), addig minden ellensúly nélkül a teljes Unió felett állnak az uniós bírák. Az uniós alapszerződések megváltoztatásához azonban egyhangúság kell, és ez szinte kizárt a napi politikai folyamatokban, illetve csak

¹ Alkotmánybíró, egyetemi tanár, ELTE ÁJK, az MTA Doktora, e-mail: pokolb@ajk.elte.hu

² Lásd a JESZ legutóbbi számaiban az erre vonatkozó elemzéseimet: Pokol Béla: Az EJEK bírák függetlenségének problémái. JESZ 2018/2. sz.; illetve Pokol Béla: Az Európai Unió Bíróságának döntéshozatala. JESZ, 2018/3. sz.

³ Jelezni kell, hogy az Európai Unió Bírósága az utóbbi évtizedekben belülről már három bíróságból áll, de ezek közül a Közzolgálati Törvényszék csak az uniós alkalmazottak vitás ügyeiben jár el, és így az uniós hatalmi szerkezetben nem játszik szerepet; az 1989-ben főleg a nagytömegű versenyjogi ügyekre létrehozott Elsőfokú Bíróság - ma Törvényszék - szintén csak alárendelt e hatalmi szerkezetben, mert egyrészt fellebbezni lehet a döntései ellen a Bírósághoz - így önálló jogértelmezési hatalma csak korlátozott -, másrészt az alapszerződés-értelmezésekben nem engedi szóhoz jutni a felettes Bíróságnak. (Lásd Blutman 2014. 73-66. p.) Így a következőkben csak az uniós főbíróságra (Bíróság) vonatkozik majd az elemzés.

évtizedes előkészítések után az ügyes kompromisszumok sorozatával érhető ez el. Ennek révén ez a hatalmi szerkezet spontán módon a már amúgy is széles hatáskörén túli hatalmi szerepbe tolta fel az Európai Bíróságot, és ez még a leghatalmasabb alkotmánybírósághoz képest is erősebben szorította háttérbe a demokratikus szerveződést az Unióban. E korlátozhatatlan szerep betetőzője, hogy – mint már láttuk - az Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 281. cikkének értelmében az Európai Unió Bíróságára vonatkozó szabályokat csak magának a Bíróságnak a kérelmére, vagy e szerv beleegyezésével lehet módosítani. Így míg azért a legjurisztokratikusabb hatalmi szerkezetet felépítő állami alkotmány esetében is módosíthatók a szabályai az állam alkotmánybíróságának az akarata ellenére, addig az Unió esetében ez kizárt. Ez indokolja, hogy a már sok államban végbement jurisztokrácia felé eltolódáshoz képest *super jurisztokráciának* nevezzük az Unió hatalmi szerkezetét és benne az uniós főbíróság hatalmi szerepét.⁴

A következőkben az Unió formális intézményi szerkezetének rövid vázolata után ez a bírósági csúcshatalmi szerep és az ezt létrehozó folyamatok egyes aspektusai kerülnek elemzésre. A tanulmány záró részében pedig az utóbbi években erősödő euroszeptikus politikai erők 2019-es európa-parlamenti választásokon történő esetleges átörésének hatásait próbáljuk prognosztizálni ebben a hatalmi szerkezetben.

1.1. Az Európai Unió intézményi rendszere

(Általános jellemzés)

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

Fejlődésükben tekintve a Bizottságot, a Tanácsot és az EP-t, egymáshoz való viszonyukban kell ezeket szemügyre venni, ahhoz, hogy megérthessük működésüket és váltoásaik ösztönzőit. Kezdetben, az 1957-es Római Szerződés alapján az Európai Gazdasági Közösségben a tagállami akaratokat közvetítő Tanács és a közösség egészének funkcióit szem előtt tartó Bizottság kettőse adta a döntési mechanizmust, és az EP még teljes mértékben kívül maradt ezen, konzultatív szerepre korlátozva. Ekkori nevét - Parlamenti Közgyűlés - maguk a képviselők változtatták öntudatosan Európai Parlamentre már az 1960-as évek elején, noha hivatalosan még hosszú ideig nem szerepelt ezen a néven a közösség dokumentumaiban (lásd Horváth 2000:54). Az igazi döntési testületeket a Bizottság és a Tanács jelentette abban a funkciómegoszlásban, hogy a Bizottságnak kizárólagos joga volt - és van ma is - a döntési javaslatok előterjesztésére, míg a döntéseket magukat a Tanács

⁴ Lásd ennek korábbi elemzéséhez Alec Sweet Stone tanulmányát: "The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance". Yale Law School, Faculty Scholarship Series. 2010. Paper 70. 53 p.

hozza meg. Ebben a felállásban a tényleges hatalmi súlyt a két szerv között az szabta meg, hogy a Tanácsban az első évtizedekben az egyhangú döntés elve alapján születtek meg a határozatok, és ez bármely tagállam számára vétőjogot jelentett. Az alapszerződés szerint ugyan ennek 1966-tól meg kellett volna szűnnie, és többségi döntésre kellett volna áttérni, de Franciaország tiltakozására - amelynek képviselői ki is vonultak egy időre a közösségi testületekből („az üres szék politikája”), határozatképtelenné téve ezeket, az ún. „luxemburgi kompromisszumban” végül ténylegesen meghosszabbították ezt egészen az 1980-as évekig hatóan. Ennek révén a Bizottság javaslattevő monopóliuma hosszú időre leértékelődött, és a Tanácsra tolódott át a hatalmi súly, hisz bármely tagállam vétője leállította a bizottsági javaslatok döntéssé formálását, és így csak előzetes kompromisszumok sorozata után volt esélye a Bizottságnak javaslata keresztülvitelére, mely így csak formálisan maradt az ő javaslata. Ez változott meg, amikor fokozatosan bővülően a Tanácsban a többségi döntési elvre tértek át, és ez felértékelte a Bizottság javaslatattételi monopóliumát és az ebből eredő hatalmi súlyát a közösségi döntési folyamatokban.

Az Európai Parlament (EP), miután 1979-től már közvetlenül választják tagjait az állampolgárok, a konzultatív szerepből igazi döntéshozó szervvé csak fokozatosan tudott átfajlódni (részletesen ehhez lásd: Judge/Earnshaw 2003:26-68). Az első jelentős lépést e téren az Egységes Okmány tette meg 1987-től, amikor néhány tárgykörben a Tanács mellett az EP együtdöntő szervvé vált. Ezzel a megoldással e tárgykörökben a Tanács és az EP egy kétkamarás parlamenti rendszer két részévé vált, hasonlóan például ahhoz, ahogy Németországban a Bundestag és a Bundesrat működik, mely utóbbi a német tartományok (tagállamok) küldötteiből áll. Ez az együtdöntés azóta egyre több tárgykörre kibővült, de az EP e mellett is egyre több olyan jogosítványt kapott, melyek közelítik jogállását egy igazi parlamentéhez. Így ma már a Bizottság elnökének - az Unió „miniszterelnökének” - személye felett végső soron az EP dönt, és bizalmi szavazással meg is bukathatja az egész Bizottságot. Noha az EP-n belüli akaratképzés szétszabdaltsága egyszerre pártfrakciókra és eltérő nemzeti érdekekre ezt csak kis mértékben teszi életszerűvé. E mellett növeli az EP súlyát, hogy az Unió költségvetésének elfogadásában is döntő szava van.

(A Tanács)

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

Az uniós hatáskörök bővülésével és a belső államhatárok leépítésével egyre inkább egységes uniós térséggé alakuló fejlődéssel a Tanács a több formációra való bomlással sem tudná ellátni előkészítő segédszervek nélkül rendelet- és irányelvalkötő feladatait, ezért egy óriási apparátus mellett egy elődöntő szervezet is kialakult segítőjeként. A tagállamok állandó képviselőiből alakult meg a Tanács döntéseinek előkészítésére már az 1950-es évek végétől az Állandó Képviselők Tanácsa, francia elnevezése után rövidítve: a COREPER. A legtöbb kompromisszumot már itt meg kell kötni a tagállamoknak ahhoz, hogy a Tanács elé tudjon kerülni végső döntésre egy ügy. Másrészt, ha minden vitás kérdésben meg tudnak állapodni a tagállamok állandó képviselői a COREPER szintjén egy döntés kapcsán, az már nem is kerül a Tanács elé, hanem rögtön ki is hirdetik, mint annak rendeletét vagy irányelvét. De a COREPER döntése előtt is - ennek alárendelve - egy kiterjedt munkacsoport-rendszer végzi a döntéselőkészítést és az ezen belüli alternatíva-feltárásokat, illetve az ezek fölötti kompromisszumok létrehozatalát. Ebben a rendszerben további specializálódással még inkább felparcellázzák a döntési területeket, és mintegy 250 ilyen munkacsoport jött itt létre. A szakirodalmi beszámolók szerint a legtöbb döntési kompromisszum már ezekben a munkacsoportokban létrejön, és már a COREPER-nek is csak a néhány fennmaradt ellentétben kell döntenet, és megállapodásra jutni. A Tanács csak ezzel a megoldással - a mindenkor Brüsszelbe villámlátogatásra kiutazó miniszterekkel - tud végső döntéseket hozni. Látni kell, hogy a munkacsoportokban is a tagállamok nemzeti hivatalnokai vesznek részt elsősorban, így a tagállami érdekek és eltérő vélemények már itt meg tudnak jelenni. Másrészt ki kell emelni azt is, hogy épp a döntési alternatívák érdemi felmerülésére és a közöttük való szelektálásra legfőképpen a munkacsoportokban kerül sor, és így az óriási európai szintű lobbirendszer (ez több tízezres nagyságú) fő terepét ez a döntéselőkészítési szint jelenti.

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

(A Bizottság)

A Bizottság a tagállamok feletti egységes akaratképzés letéteményese, noha elnökének szerepfelfogásától függően ebben vannak hullámzások. Például 1985-ben - két évtizedes bénultság és uniós válság után - a francia *Jacques Delors* lett a Bizottság elnöke, és ő nagymértékben felvitte a döntési súlyt a tagállami kormányokról a brüsszeli központ felé, igaz másik oldalról pedig az egységesülő Európa lezárását az amerikai és más külső erők előtt is ösztönözte. Összességében azonban mindig is a föderális Európa fő bástyája volt az elmúlt félszázadban ez a testület, amely óriási, kb. 32 ezer fős apparátussal rendelkezik napjainkban. A Bizottság egyre inkább egy igazi kormány felépítése szerint működik, elnökét az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács jelöli, akit az EP többségi döntéssel erősít meg. A tagállamok által jelölt biztosok személye a bizottsági elnökkel való konzultáció után dől el, és ezután ezek - elvileg - függetlenek a jelölő tagállamoktól. Egyre inkább elismertté válik a Bizottság elnökének reszort-alakítási szabadsága is, és az is, hogy javaslatot tehet egy-egy biztos felmentésére. Az EP a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítvánnyal élhet, és ennek sikere esetén a Bizottság

köteles kollektívan lemondani. (A Bizottság elnökének és tagjainak megbízatása öt évre szól) Mint már szó volt róla, az EP belső csoportjainak szétszabdaltsága és az egységes akaratképzés hiánya miatt a Bizottság EP általi ellenőrzése nem igazán tud realizálódni

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

(Az Európai Parlament)

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

Itt kell még kitérni arra az anomáliára, amit az EP szerepét illetően az Unió sajátos fejlődése jelentett az elmúlt évtizedekben. Mint már jeleztük, ezt a fejlődést a tagállami szuverenitás védőinek és velük szemben a föderatív Európa híveinek küzdelmei határozták meg az elmúlt fél évszázadban. Ennek menetében a föderalisták politikai erői elérték, hogy mind több hatáskör kerüljön át az európai szerveződés egészének szintjére, egyrészt a „spill over”-hatások tudatos alkalmazásával (vagyis ha bizonyos hatáskört átvett az uniós szint, akkor az elkerülhetetlenül maga után vonta új és- új hatáskörök átkerülését a tagállami szintről ide) másrészt az Európai Bíróság aktivista alapszerződés-értelmezései révén. Miközben a tagállam-párti erők ennek az uniós hatáskör-bővítésnek nem tudtak ellenállni, azt el tudták érni, hogy ezek maradjanak meg a kormányközi tárgyalási mechanizmusok döntési körében. Így a Tanács maradt a fő döntési szerv, benne a tagállamokból mindenkor kiutazó miniszterekkel. Ez a szerv azonban csak az állandó brüsszeli apparátus döntéselőkészítése, alternatíva-feltárásai és kompromisszumkötései révén képes ezt a feladatot ellátni. Ténylegesen azonban az összefonódott brüsszeli apparátusok és az őket körülvevő, velük egybeépült európai lobbis rendszer nagymértékben függetlenedni tudtak a tagállami miniszterektől, és a tagállamok állandó képviselői is. (Ez utóbbiaknak már a kiválasztása is rendszerint az európa-pártiság alapján történik a brüsszeli szervek nyomására, és az évek előrehaladásával inkább „brüsszeli szemüvegen” keresztül közelítenek a döntésekhez, és kevésbé a tagállami markánsabb véleményeltéréseket preferálják.) Mindebből következik az a sajátos helyzet, hogy miközben az uniós hatáskörök óriásivá váltak a tagállamok felett - és ez egyre növekszik - addig az önállósodott brüsszeli apparátus és lobbis rendszer minden komolyabb felelősség és ellenőrzés nélkül tud működni. A megoldás azért sem tud kibontakozni, mert a tagállami szuverenitás védői nem engedik az Európai Parlament igazi parlamentté válását teljesen kibontakozni, és a Bizottság elnöke és tagjai felett szigorúbb parlamenti ellenőrzést gyakorolni. Azt azonban már nem tudják elérni,

hogy a Brüsszelbe „felcsúszott” hatásköröket visszavigyék a tagállami szintre. E közben az így ténylegesen ellenőrzés nélküli brüsszeli apparátus főhivatalnokai és körülöttük levő lobbirendszer tagjai az európai politika irányítóiként tevékenykedhetnek. (A brüsszeli lobbirendszer működéséhez lásd: Mazey/Richardson 1993, illetve Navracsics 1998).

I.2. A Bizottság/Bíróság-tandem működésének aspektusai

Az előbbieken láthattuk az Unió formális intézményi felépülését, és az egyes vezető testületei közötti formális kapcsolódásokat, öszekapcsolódásokat. Azonban a bevezetőben jelzett spontán dinamika, mely az Európai Bíróság tényleges korlátozhatatlanságából eredően feltolta ezt a szervet az Unió többi vezető testülete feletti szintre, összekötődött az Unió belső politikai törésvonala mentén létrejött tábornegozslással. A Bíróságot a mindvégig jellemző integrációpártisága ugyanis egy stabil szövetségre ösztökelte a Bizottsággal és annak sokezres apparátusával, mivel itt is rezzentlenül egy föderalista-pártiság létezik már a kezdetek óta. A Bizottság és a Bíróság közötti felfokozott összefonódás megértéséhez érdemes kitérni az európai integráció hatalmi szerkezetének egészében végbement súlypont-változásra az elmúlt évtizedekben.

Az 1957-es integráció kezdete óta ugyanis többször is megváltozott a Bizottság súlya a tagállamokat tömörítő Miniszteri Tanáccsal szemben, majd az 1980-es évek óta a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő fórummal szemben, mely az 1974-es informális kezdetek után a Lisszaboni Szerződésben 2009-től kiemelt státus is kapott az időközben bevetté vált Európai Tanács név alatt. Az első bizottsági elnök, *Walter Hallstein* (1958 - 1967) már a kezdetektől szembekerült *Charles de Gaulle* francia államfővel, aki az integráció egészét opponálta, és a legkevésé sem volt hajlandó a nemzetállamokat alávetni egy brüsszeli bürokráciának. Az egyhangúság révén aztán a Bizottság egész hatalmi státusza a minimumra csökkent, és ez a gyenge szerep egészen 1985-ig tartott, amikor a francia Jacques Delors mögött a domináns európai hatalmi körök kiegyeztek a tagállamokkal szemben a Bizottság nagyobb hatalmi szerepének tolerálásában, melyet az 1987-es Egységes Európai Okmány rögzített is. A Bizottság aranykora Delors ideje alatt volt (1985-1995), de aztán az 1993-as Amszterdami Szerződés az egyhangúsággal szemben a többségi döntési eljárások súlyának növelésével a tagállamok kormányközi hatalmi szerepét növelte, és az egyre rendszeresebbé váló állam- és kormányfői fórumok az európai integráció aktuális stratégiai céljainak meghatározására csökkenteni kezdte a Bizottság hatalmi súlyát. Ehhez járult az 1995 után a Bizottság térvesztésében a belső korrupciója miatt elnöke, *Jacques Santer* lemondása, és a bizottsági elnökök azóta is állandóan csak a nagy tagállamok dominanciája mellett tudnak tevékenykedni, mind a napi politikai döntések szintjén a kormányközi Tanácshoz való viszonyukban, mind a mostmár szinte havi gyakorisággal ülésező állam- és kormányfői fórummal kapcsolatban, mely minden lényegesebb kérdésben igyekszik meghozni a stratégiai döntést (Ozta/Kreppel 2017:5-6). Ez a hatalomvesztés a kormányközi fórumokkal szemben spontán módon hozta magával az utóbbi évtizedekben a Bizottság számára a *Bíróság eljárásain keresztül történő politizálást és célmegvalósítást*. A Bizottságnak ugyanis ténylegesen a legtöbb esetben nem, mint egy független döntőbíróhoz kell fordulnia a tagállami önállóságukat védőkkel szemben a Bírósághoz, hanem minden kockázat nélkül, mint a hű szövetségeséhez. Egy sor tanulmány empirikus elemzések alapján mutatta ki a Bizottság/Bíróság tandem jellegű működését, melynek során a hatásköreiket összehangolva és ezeket ezzel felerősítve lépnek fel a tagállamokkal szemben.⁵

⁵ Björn Schreienmacher megfogalmazásában a Bizottság/Bíróság tandem együttműködése sok esetben a következőképpen történik: „Diesem Gedankengang folgt auch die Beobachtung, dass die Kommission Gesetzesvorschläge mit Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten vorbereitet, die für die Annahme

Ez az összehangolás aztán sajátos politikai-jogi stratégiákat alakított ki a tandem oldalán az egyre erősebb integrációnak ellenálló tagállamok és egyes szakpolitikájuk megtörésére (Schmidt 2000; Dederek, 2014; Höpner 2014; Schreienmacher 2014).

Az együttműködés, majd szinte tandem-szerű összefonódás az Unió két hatalmi szereplője között adódott a hatásköreik minden erőssége ellenére meglévő féloldalasságából. A Bíróság a felülbíráhatatlan alapszerződés-értelmezései és tetszés szerinti másodlagos jog értelmezései 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 érdekeivel szemben állnak ezek, és formális követési készségük kinyilvánítása mellett lényegében papíron hagyják döntéseit. A Bizottság azonban rendelkezik olyan eljárásindítási jogkörökkel, melyekkel rászoríthatja a vonakodó tagállamokat a Bíróság döntéseinek végrehajtására. A Bizottság a köteleességszegési eljárás indításával a Bíróságnak ellenszegülő tagállamot visszakényszerítheti a Bíróság elé, és az megállapítva a döntésének ellenszegülést, végső soron milliárdokat kitevő bírsággal sújthatja a tagállamot. A Bíróság az alapszerződés-értelmező döntéseit vagy a másodlagos uniós jog egyes rendelkezéseit értelmező döntéseit pedig elsősorban a Bizottság eljáráskezdményésére vagy a tagállami bíróságok előzetes döntéskérési eljárási kezdeményezése nyomán hozza meg,⁶ szinte mindig egy kis lépéssel bővítve az érintett uniós hatáskört, és szűkítve a tagállami hatáskört.

Másik oldalról a Bizottság rászorultsága a Bíróságra nem ilyen egyértelmű, de az évek előrehaladtával evidenssé vált, hogy a tagállami szempontokat képviselő kormányközi testület, a Tanács megtörése az integrációerősítő Bizottsággal szemben a Bíróság közbejöttével válik könnyen teljesíthető feladattá, míg e nélkül ez legtöbbször nem lenne lehetséges. Mint látható volt, az egyhangúság megszüntetése és a többségi döntési módra áttérés óta emelkedett a Bizottság hatalma fel a Tanács szintjére a '80-as években, de még így is sokszor áthidalhatatlan volt számára a blokkoló kisebbség félretolása a Tanácsban, és akaratának érvényesítése a tagállamokkal szemben. Ebben volt segítségére az elmúlt évtizedekben az integrációpártiságban és a tagállami visszaszorításban rezzentlenül a Bizottsággal egyetértő uniós Bíróság. A Bizottságnak sokszor csak meg kell lengetnie egy köteleességszegési eljárás beindítását egy-egy vonakodó tagállammal szemben, hisz az eljárás bírósági szakaszban eljutása esetén az adott tagállam számára nem kétséges a Bíróság döntése, mivel az évek tapasztalatai alapján majd 93%-os pernyertességi esélye van Bizottságnak a testület előtt.⁷ Hogy a Bizottságnak ez az "abszolút sikeressége" a Bíróság

dieser Gesetze im Rat als Schlüsselstaaten gelten können. Diese Länder werden gerichtlich zu Integration bzw. Liberalisierung gezwungen. Ein anschließender Kommissionsvorschlag zur Kodifizierung dieser Urteile bietet den betroffenen Regierungen dann die Aussicht auf eine gleichmäßige und gesetzlich präzisierte Anwendung des neuen Rechts in allen Mitgliedstaaten." Björn Schreienmacher: Vom EuGH zur Richtlinie - wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working papers 2014. No. 183. Bremen. 22 p.

⁶ „The preliminary reference procedure in Article 267 Treaty on the functioning of the European Union (TFEU) is, in this regard, the epicentre of EU judicial politics. It and the enforcement procedure accounted in 2009 for 87.8 % of the judgements delivered by the Court with it accounting for 49.9% (Europa Court of Justice 2010:87).” Damian Chalmers/Mariana Chaves: The Reference Points of EU Judicial Politics. 2011. LEQS Paper, No. 43/2011. 31p.

⁷ A fenti szerzőpáros megfogalmazásában: „Enforcement procedures against Member States are preceded by lengthy Commission-Member State negotiations with only a small proportion (in 2009 about 4%) reaching judgment. It is thus an arena of dispute settlement of last resort with the Commission winning 92.7% of the cases in 2005-2009.” Damian Chalmers/Mariana Chaves: The Reference Points of EU Judicial Politics. 2011. LEQS Paper, No. 43/2011. 4p. De hasonló arány volt már a '90-es években is Andreas Hofmann szerint: “Only about 10% of infringement proceedings reach the Court, with a judgement rendered in less than 4%.” Andreas Hofmann: Influencing Policy Production in the European Union: The European Commission Before the Court of Justice. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference. Los Angeles. 22-25 April 2009. 5. p.

előtt már évtizedek óta létezik, azt *Harm Schepel* és *Erhard Blankenburg* 2001-es tanulmányából is tudhatjuk, akik a '90-es évek döntéseit elemezve az anyja ölébe beágyazottan ülő és vele szimbiózisban élő kengurukölyök hasonlatával írták le a Bíróságnak a Bizottsággal való intim viszonyát: "Its success rate is so high as to make the ECJ look like a kangaroo court – being the baby in the pouch of the mother, it has follow wherever the Commission goes." (Schepel/Blankenburg 2001:18.) Így a tagállamok blokkoló kisebbsége szívós munkával a Bíróság asszisztálása mellett a legtöbb esetben eltakarítható az útból, és a Bizottság képes átvinni javaslata elfogadtatását a Tanácsban. A rendeletek és az irányelvek tömegei jöttek így létre az elmúlt években, a tagállami többség minden kezdeti ellenállása dacára.

De a kötelelességszegési eljárás pusztán taktikai beindítása egy-egy tagállam nyomás alá helyezése érdekében - hogy megtegyen egy belső jog-átalakítást a Bizottság kérése szerint – sokszor elég arra, hogy a tagállam (sőt a több más tagállam is!) a várható, nyilvánvalóan tagállamellenes bírósági döntés megelőzése érdekében inkább megtegye a Bizottság kérése szerinti jogváltoztatást, mert a Bíróság feltehetően ennél tágabban megfogalmazott döntése még szélesebb változtatást követelne meg. Ezt a hatást Michael Blauberger így írja le: "Um schwer vorhersehbarer und politisch kaum korrigierbarer Rechtsprechung vorzubeugen, kann es aus dieser Perspektive politisch ratsam sein, sich auf Kompromisse mit möglichen Klägerinnen einzulassen und nationale Politik vorauseilend und umfassend zu reformieren. Dies kann auch politische Reformen in Mitgliedstaaten einschließen, die noch gar nicht in einen konkreten Streitfall vor dem EuGH verwickelt waren, sich aber indirekt betroffen sehen." (Blauberger, 2013:184).

Amikor azonban ilyen nyomások ellenére is kudarcot vall a Bizottság az ellenálló tagállamokkal szemben egy-egy javaslata rendeletként vagy irányelvként elfogadtatásában a Tanácsban, akkor ismét a Bíróság hatáskörére támaszkodva tud mégiscsak célt érni. Ekkor ugyanis rendelkezésére áll az a lehetőség, hogy amit nem tudott elérni a Tanács révén másodlagos jog létrehozása alakjában, azt a Bírósághoz fordulva *közvetlenül az alapszerződésből kiolvastatva* mondathatja ki egy bírósági döntésben.⁸ Ehhez csak célzatosan megfogalmazott indítványok kellenek a részéről egy-egy kötelelességszegési eljárás bírósági szakasza kapcsán, melyek közül sok-sok eljárás fut folyamatosan,⁹ vagy a tagállami bíróságok felől állandóan érkező előzetes döntéskérési eljárásaiba bekapcsolódva vélemény-megfogalmazásaival tudja a Bizottság a kívánt aspektus eldöntését kimondó bírósági döntést megszerezni, és ezen az úton végülis eljuthat azon esetjogi normák létrehozása felé, melyet a Tanács ellenállása nyomán rendeletként vagy irányelvként nem tudott elfogadtatni.

A tandem-szerű együttműködés azonban még a fentiekén túl is kialakult a két testület között. Az évi sokszáz döntésével a Bíróság az egyes eljárásaiban a tagállamok gazdasági és társadalmi életének számtalan aspektusára mond ki normákat az alapszerződések egyes elveiből és deklarációból levezetve. Noha ezek a döntések és az

⁸Ez tágabb megfogalmazásban azt is jelenti, hogy az Unión belüli demokratikus-politikai döntések helyére jogi döntésnek álcázott folyamatok lépnek, így a demokrácia helyett a jurisztokrácia felé történik elmozdulás. Pusztán konstatálón - e jellegváltozás kiemelése nélkül – ere felhívta már a figyelmet Blutman László is a magyar nyelvű európai jogi irodalomban: „A Bíróság ítélezésében, az uniós jogrend létéből és egyes sajátosságaiból fakadóan, az integrációs politikai folyamatok több vonatkozásban eljogiasodtak, és helyeként a politikai döntések helyett magasabb elvekből vagy az alapító szerződésből közvetlenül levezetett bírósági döntések vették át.” Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC könyvkiadó. Budapest. 2014. 85. p.

⁹ Csak 2009-ben 2900 ilyen kötelelességszegési eljárás volt folyamatban, de az esetek nagy részében a Bizottság váltakozó nyomásgyakorlás és kompromisszum-felajánlással meg tud egyezni az érintett tagállammal még a Bíróság elé terjesztés előtt, és ítéletig ezek közül is csak alig száz jutott el abban az évben. Lásd Damian Chalmers/Mariana Chaves: The Reference Points of EU Judicial Politics. 2011. LEQS Paper, No. 43/2011. 6. p.

ebben kimondott normák formálisan csak a konkrét eljárásban résztvevő felek között kerülnek lefektetésre, az uniós integráció erősítésében érdekeltek - így a Bizottság és más uniós szervek – nyomására az elmúlt évtizedekben az alakult ki, hogy ezek az eseti döntések az egész Unió számára is, mint általános normák foghatók fel, és ezeket mindenkinek követnie kell. Ez ugyan szembenáll az Unió hivatalos hatalmi szerkezetével, mert a Bíróság ebben csak egyedi döntéseket hozó jogalkalmazó szerv, és az Unió alapelvét jelentő demokrácia elvével sem egyeztethető össze, de az integrációpárti erők nyomására ez általánosan bevetté vált. A Bizottság ezt az esetjog-követést ellenállás esetén köteleességszegési eljárás indításával is kikényszeríti, de ennél is fontosabb, hogy a Bíróság sok-sok esetjogi normáját arra használja fel, hogy a Tanács elé általa beterjesztett javaslatokban a rendeletek és az irányelvek létrehozására tartalmilag ezek kodifikációját megteremtse.¹⁰ Így ezen az úton az esetjogi normaként létrejött bírói szabályok válnak az Unió “törvényeivé” formálisan is, és a Bíróság így nemcsak alapszerződést értelmező alkotmánybíróság szerepét játszatja, hanem az uniós törvényhozás tényleges aktorává is válik.

1.3. Ellenállási lehetőség egy euroszeptikusabb EP-választási eredmény esetén?

A 2019-es EP-választás nyomán a föderalista erők nagy valószínűség szerint meggyengülnek az Unió hatalmi szerkezetében, és legfeljebb e gyengülés mértéke lehet még kérdéses. Erre készülve már folynak latolgatások az Unió ezt követő esetleges reformjára, és az eddigiekben a föderalista erők részéről nyomás alá helyezett tagállamok esetleges kiszabadulásáról. E lehetőségek megvalósulását latolgatva érdemes először megnézni az eddigi ellenállások formáit (1), majd a bizottsági belső politikai akaratképzés fennálló mechanizmusait (2); és az így nyert információk birtokában megnézni, hogy egy tagállam-barátibb uniós vezetés létrejötte 2019 után milyen esélyeket adhat a nemzetállami jogköröket védő tagállamok ellenállásának az uniós hatáskörök bővítésével szemben (3).

1.3.1. A tagállami ellenállás előtörténete

A szuverenitásukat védő nemzetállamok ellenállása számára a lehetséges fokozódó játéktér szemügyre vétele előtt érdemes átnézni az ellenállás eddigi formáit és sikerét az Unió föderalista ágenseinek nyomásával szemben. Ehhez jó összefoglalót ad *Andreas Hofmann* egy frissen megjelent tanulmányában (Hofmann 2018.)

Nyílt szembeszállás az uniós alapszerződéseken túllépő uniós jogi aktusok, köztük az ezeket megalapozó uniós főbírói döntések ellen csak igen ritkán történtek az eddigiekben, a vitákban erre állandóan példaként kiemelt 2012-es cseh alkotmánybírói

¹⁰Björn Schreienmacher a következő verziókat különíti el a Bíróság esetjogának bizottsági javaslatba foglalására, majd a Tanács révén kodifikálására: „Für die im Vorfeld von Gesetzgebung ergangenen relevanten EuGH-Entscheidungen steht zur Disposition, ob sie für die Anwendung europäischer Recht in Gesetzesform gebracht, spricht: kodifiziert, werden sollen, und wenn ja, in welcher Weise. Die Möglichkeiten reichen von der wortgetreuen Übernahme bis zur abstrahierenden Umformulierung. Unterschiedlich kann etwa mit dem Sachbezug des Urteils belassen, oder diese – und damit auch die Integration und Liberalisierung – auf neue Zusammenhänge ausweiten. Letzlich kann eine Kodifizierung auch umgangen werden, indem speziell die Sachverhalte des relevanten Richterrechts aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.” Björn Schreienmacher: Vom EuGH zur Richtlinie - wie die Eu-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working papers 2014. No. 183. Bremen. 2. p.

döntésen túl csak a dán Legfelsőbb Bíróság vállalta ezt 2016-ban.¹¹ A dán főbírák nemcsak nem engedelmessé váltak ekkor egy uniós jogi normának, de ki is mondták, hogy a jövőben ők döntenek el mindenkor az eléjük kerülő esetekben, hogy a dán törvényeknek, vagy az azzal szembenálló uniós jognak van-e prioritása a dán alkotmányos rend szerint. Az ilyen nyíltságos szembeszállás ritkasága mellett a nem deklarált opponálás azonban sokkal gyakoribb volt az eddigiekben is, mint az a Bíróság szokásos éves beszámolóiból vagy az ezeket terítő uniós média- és európai jogász propagandanyagokból kivehető lenne. Ez a "teszik, de nem beszélnek róla"-típusú ellenállás már az 1980-as évektől ismert volt, de az utóbbi években ez különösen megnövekedett. Andreas Hofmann ennek nézett utána empirikus elemzésében, és ennek jobb megértéséhez átvette a nemzetközi bíróságok döntéseivel való szembeszállást szélesebb dimenzióban vizsgáló szerzőtrió - *Michael Madsen, Pola Cebulak és Mich Wiebusch* - disztinkcióját a szembenállás mértékének elkülönítésére. E szerint megkülönböztette a szembeszállás esetén a pusztán csak a döntés hatókörének visszanyomását, szűkítést jelentő ellenállást (*pushback*), és ezen túl a teljes vitatott normát elutasító szembeszállást (*backlash*). Az utóbbi, radikálisabb szembeszállás egy-egy, felháborodást keltő uniós bírósági döntés után persze inkább csak az akadémiai körökben¹² és egyes politikusoktól a médiában jelenik meg, de a kormányzat részéről vagy az érintett tagállam bíróságai részéről inkább csak a *pushback* jellegű rejtettebb szembeszállási formák a jellemzők.

A tagállami kormányzatok oldaláról e rejtettebb ellenállás egyrészt a kötelelesség eljárással szemben a Bíróság által elrendelt jogváltoztatások különböző fokozatú negligálásában áll, másrészt az adott tagállam oldaláról a bírósági előzetes döntéskérés eljárással szemben - melyek jórészt az adott tagállam uniós feljelentését tartalmazzák¹³ - nehezítéseiben. A megismételt kötelelesség eljárással szemben kimondott kötelelesség nem teljesítése esetére a Maastrichti Szerződés 1992-ben bevezette a pénzügyi bírságolás lehetőségét, melyet a Bíróság a Bizottság kérésére mondhat ki, és ezt a kérést 1997-től el is kezdte alkalmazni az utóbbi. Ha eddig eljut a tagállam szembeszállása a Bíróság döntésével, az már megközelíti a nyílt ellenállás fokát, és az uniós statisztika szerint 1997-2016 között 86 ilyen bírságoló eljárást kezdeményezett a Bizottság, amely az összes, ez idő keretben lefolytatott és eddig a szakaszig eljutott kötelelesség eljárással szemben (962) 9%-át adta. De a végső ellenállás mértékét mutatja az az adat is, hogy 33 esetben le is kellett folytatni az ellenálló tagállammal szemben ezt, és nem lehetett rávenni még a milliárdos bírság fenyegetése alatt sem a Bíróság által korábban elrendelt kötelező jogváltoztatás teljesítésére. A Bíróság 31 esetben aztán el is rendelte a bírságot.¹⁴

¹¹ Ez volt az ún. Ajos-case, amikor a dán legfőbb bírósága a Bíróság egy döntése által 2005-ben létrehozott normát az életkor alapján való megkülönböztetés tilalmára nyíltan deklarálván félretoltak, arra hivatkozva, hogy ez a norma nem létezett még akkor, amikor a dán csatlakozási törvényt elfogadták. Lásd ennek elemzéséhez Ran Hirschl: *Opting Out of Global Constitutionalism. Law & Ethics of Human Rights.* (Vol 12.) 218 No.1. 30. p.

¹² Az akadémiai kutatókörökkel illetően különösen az angoloknál és Németországban alakult ki az utóbbi évtizedekben egy igen kritikus tudósok kör az uniós hatáskörökkel nyíltan túllépő Bírósággal szemben, és ha a brexit miatt az angolok már nem is számítanak az uniós szinten, de a németekre még figyelni lehet. Így a volt alkotmánybíró, neves alkotmánytörténész Dieter Grimm említendő e körből, vagy a politológusok közül Fritz Scharpf, Susanne Schmidt, Michael Blauberger vagy Martin Höpner. Ezzel szemben Magyarországon ilyen rendszeres kritikai elemzési irányról az Unióval kapcsolatban nem lehet beszélni – miközben a politikai szinten a lengyel mellett épp magyar kormányzat a főszereplő az utóbbi években az uniós hatalmi szerkezettel szembeni vitákban.

¹³ Hofmann erő kifejezéssel a tanulmányában „nemzeti besúgóknak” nevezi az előzetes döntéskérés ilyen fajtáját: „The Commission has limited capacity to follow up on implementation and often relies on national „whistle-blowers”. (Hofmann 2018:10).

¹⁴ „Until the end of 2016, the Commission had sent 86 such cases to the Court, which correspond to about 9 percent of infringement cases ruled on by the CJEU from 1997 to 2016 (962). The CJEU ruled on 33 of these (the rest were withdrawn before a judgment) issuing financial penalties in 31.” (Hofmann 2018:11).

De az ellenállás alacsonyabb fokának szélességét mutatja, hogy 2003 és 2016 között a Bizottságnak 461 esetben formális felszólító levelet kellett küldeni a köteleességszegésben a Bíróság által elmarasztalt tagállamoknak, hogy megindítja az ismételt köteleességszegési eljárást, ha tovább halogatják a teljesítést - mely után következik a bírságot eljárási -, és ez az összes ilyen ügy majd felét jelentette. Végül a bíróság aztán a szembeszállásban az, hogy a bírság kifizetése mellett a végsőkéig ellenálló tagállamok aztán jórészt teljesítik a Bíróság által uniós jogként lefektetett normák követését és a belső jog ennek megfelelő átalakítását, de néhány esetben még ekkor is megmarad az ellenállás. Az adott tagállam ugyanis némi követési szándékot felmutatva kifizeti a bírság egy részét, és félig teljesíti a megkívánt jogváltoztatást, de alapvetően megmarad a korábbi joga fenntartásánál. A Bizottság pedig az "arcvesztést elkerülendő" teljesítettnek veszi a kötelezettséget: "closer analysis of the aftermath of the cases in which CJEU issued a penalty for non-compliance with previous judgements indicate that even financial penalties do not guarantee that the underlying implementation problem is remedied. Ian Kilbey shows that the Commission has developed creative means of 'face-saving' in order to close cases after some penalties have been paid and some efforts towards compliance undertaken, even though the problem persist." (Hofmann 2018: 12.)

A Bíróság által állandóan növelt uniós hatásköröknek alávetés elkerülésében a másik eszköz a tagállami kormányzatok kezében az, ha a bírósági által benyújtható előzetes döntéskérési eljárás környezetét igyekszik úgy alakítani, hogy minél kevesebb ilyen induljon, de főképpen ezek között a belső jogot az Uniónál feljelentő tartalmúak kis számban legyenek. Nyilvánvaló, hogy ha föderalizmus felé ösztökélő globális alapítványok és a jogvédő narrativa alatt szerveződő jurisztokrata szerveződések munkatársai egy országban a bírói kar bírósági akadémiáin és továbbképző központjaiban 'érzékenyítő kurzusokat' tarthatnak, és egy-egy tagállam uniós Bíróság általi elmarasztalását egyoldaluan mint "szégyent" tudják súlykolni a bírákba, akkor növekedni fog az adott tagállamban az ilyen előzetes döntéskérési eljárások száma. De pl. az olasz bírák ilyen gyakorlatáról - mely országból viszonylag sok ilyen előzetes kérés fut be a Bírósághoz - kimutatták a felmérések, hogy az összbírói karon belül rossz hírneve lesz az illet többször kezdeményező (és a hazai legfőbb bírói fórum esetjogának tekintélyét romboló) bírónak, és ez is elriasztó hatással bír: "When a few iconoclastic judges did challenges these practices for motives with judicial empowerment, they often incurred reputational costs and remained marginalized." (Pavone 2018:8). Ezen túl az igazságszolgáltatási állami tisztviselőknek és ráhatásuk alatt a központi bírósági igazgatásnak módja nyílik e téren az ilyen "érzékenyítő" behatások visszafogására, de a perjogi szabályok alakításában is van játéktér az előzetes döntéskérések környezetének befolyásolására. A kutatások tudósítottak már a dán igazságügyi kormánytisztviselők részéről az előzetes döntéskérésektől eltanácsolásra a nemzetállami jogrend integritásának megőrzése érdekében: "it could be hostility towards judicial review of legislation more generally, which has been attested to judges in majoritarian democracies, such as the UK and the Scandinavia. *Marlene Wind* has moreover reported that Danish government officials discourage Danish judges from sending references to the CJEU." (Hofmann 2018: 15.). De ebbe az irányba megy a tagállami kormányzatok részéről az is, ha követik ugyan az köteleességszegési eljárásban vagy egy bírósága által indított előzetes döntéskérési eljárás nyomán érkezett jogátalakító intézkedés megtételét, ám ezt csak a konkrét eset körülményeire szabják, és ezen túl az általános jellegű jogátalakítást elhagyják.

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

kimondott uniós bírói jogértelmezést, de mint átfogó doktrinális változtatás iránti kérés nem talál meghallgatást náluk. *Lisa Conant* már 2002-es tanulmányában kimutatta, hogy ha egy adott tagállamban a bírák ideológiai és médiakörnyezetében nincs olyan intézményes struktúra kiépülve, mely az uniós Bíróság adott országot érintő döntése nyomán állandóan riadóztatja a közvéleményt és a nyilvánosságot bombázza a döntés széleskörű végrehajtását ösztökélve, akkor nagy valószínűséggel csak a konkrét esetet illetően jön létre a Bíróság döntésnek megfelelő intézkedés, de az átfogóbb (*erga omnes*) hatálytól eltekintenek: “*Conant* like *Rosenberg*, argued that in the absence of supportive political pressure following the development of innovative legal doctrines, national authorities will respond by isolating the effects of single judgments, applying them only to the case at hand while ignoring their wider ramification - that is, denying the intermediate authority and ‘*erga omnes*’ effect (Hofmann 2018: 18.). Különösen, ha a tagállamok többségében a Bíróság döntésével szembenálló jogtudományi körök már hosszú évek alatt kiépítettek egy doktrínát egy-egy területen, várható ez a technika a bírósági ellenállásra, és a konkrét esetben megkövetelt intézkedésen túl elmarad a Bíróság ezzel szembenálló doktrínájának az átvétele. Persze e téren nagy különbségek vannak a tagállami bíróságok általi uniós jog végrehajtásban és egyáltalán az erre támaszkodásban – miközben elvileg az uniós jognak érvényesülnie kellene a tagállamok mindennapjaiban. Például Dániában a belső jog teljesen kirekeszti a vonatkozó uniós normák alkalmazását az egészségügyi téren a bíróságok gyakorlatában, míg a spanyoloknál alaposan erre alapozva folyik a bírói jogalkalmazás (Hofmann, 2018: 23).

1.3.2. A Bizottság belső akaratképzése

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

A korábbi időszakban, évtizedeken keresztül a főigazgatóságok apparátusából decentralizáltan, alulról indulóan kezdődött a bizottsági javaslatok felvetése, kidolgozása, és a főigazgatóságok közötti apparátus-egyeztetéssel - a Főtitkárság apparátusának bevonásával - sokszor szinte csak a kész tervezetek mentek fel a főigazgatóságot felügyelő biztoshoz és kabinetjéhez, majd ha vitás kérdések maradtak, akkor az érintett főigazgatóságok biztosainak kabinetfőnökei, esetleg maguk a biztosok egyeztettek, és ment be a kompromisszumos javaslat a Bizottság kollégiumi ülésére, és jelent meg mint a Bizottság javaslata, majd került benyújtásra az uniós jogalkotás rendjében a Tanácshoz és a Parlamenthez.¹⁵ Ebben a rendszerben alapvetően a bizottsági apparátus működtette a döntéshozatalt, élükön a nagyhatalmú főigazgatóságok vezető gárdájával, és a biztosok illetve kabinetjeik, és innen felfelé a Bizottsáig vezető úton a döntés inkább csak a szelektálásban és az úton addig kidolgozott javaslatok nagy részének félresöpprésében állt, mintsem ténylegesen aktív döntésformálásban. Ráadásul a főigazgatóságok közötti apparátus-egyeztetés rendszerint olyan hézagmentes volt, hogy végül a Bizottság javaslataként elfogadott bizottsági döntések 87%-a nem is ment be a Bizottság kollégiumi megvitatására a biztosok elé 2004-2008 között, hanem már ezen az adminisztratív szinten megszülettek a döntések.¹⁶ Ez a rendszer gyakorlatilag azt jelentette, hogy a sokezer főre

¹⁵ Lásd ennek részletes leírásához: Miriam Hartlapp: Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission. WZB Paper. 2008. 2-6. p. illetve Buket Oztas/Amie Kreppel: Power or Luck? Understanding the Character of European Commission Agenda Setting Influence. Paper presented for the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, April 6-9. 2017.

¹⁶ „Empirical evidence on coordination at the political level suggests that only 13,2% of all Commission

duzzadt bizottsági apparátus a főigazgatóságokba szervezve a főigazgatók és a Főtitkárság vezetői irányításával lényegében önállóan működtette az uniós döntéshozatalnak ezt a fontos részét, és a tagállamokból kiutazó biztosok csak az esetek kisebb részében, mint *negatív* döntéshozók tudtak megakadályozni egyes döntéseket, de pozitívan döntéseket kezdeményezni, és a döntések kidolgozásába érdemben bekapcsolódni nem igazán voltak képesek. Ez az önállósult apparátusi döntéshozatali rendszer, mely minden jogállami és demokratikus elvvel szemben állt, igyekezett is az utóbbi években valamiféle demokráciapótlékot találni, és a kutatások szerint mintegy pótlegitimációként az uniós közvéleménykutató intézmény, az *Eurobarometer* felméréseit igyekeztek igénybe venni az általuk kidolgozni szándékozott fontosabb intézkedések közvélemény előtti szondázására. Például míg a '80-as évek elején egy-egy tervezett intézkedés közvélemény előtti népszerűségének felmérését célzó speciális közvélemény-kutatására még szinte alig került sor, az ezredforduló után az ilyen felmérések száma évente már a húszat is meghaladta, és az egyes javaslatok kidolgozását végző főigazgatóságok a fontosabb tervezetek előtt megrendeltek ilyen felmérést.¹⁷ A legitimáció növelése mellett e felmérések mint fegyverek is működtek a tervezetet kidolgozó főigazgatóság pozíciójának védelmében a tervezetüket vitatókkal szemben, és így e demokráciapótlék a főigazgatóságok közötti akaratképzési küzdelmeket mint kvázi-pártok küzdelmévé is avatta.

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

Az elnökhelyettesek szerepének növelése az egyszerű biztosok felett, másrészt az ő alárendelésük az elnöknek véget vetett az addig a Bizottságot jellemző *“primus inter pares”* jogállású elnöki pozíciónak, és a Bizottság egy centralizáltabb rendszerét hozta létre az elnök köré szervezve. Korábban is voltak ugyan elnökhelyettesek, de ezeknek csak szimbolikus címük volt minden tényleges feladat nélkül, és ezek is csak a saját reszortjukba tartozó főigazgatóságokkal érintkeztek, mint a többi biztos. Most azonban megszűnt az elnökhelyettesek saját reszortja, és a vezetésük alá tartozó *“joint team”*-be bevont biztosok reszortjai együtt tartoznak hozzá, éppúgy, mint a *joint teamje* egyes biztosai alá is. A reform ezzel nemcsak a biztosi testület centralizáltabb egységének létrehozását célozta, hanem a korábban önmagukba bezárult főigazgatóságok zártságának megbontását és alávetését egy egységes bizottsági akaratképzésnek. Vagy a brüsszeli zsargon szerint a külön *“silókban”* (tartályokban) elkülönült apparátus *“sílótlánítását.”*¹⁸ Ezt célozta, hogy a négy elnökhelyettes

proposals between 2004 and 2008 were actually negotiated in the College. In other words, a rather large share of legislative proposals was already agreed among the services prior to the political level.” Miriam Hartlapp/Julia Metz/Chrisitan Rauh: The agenda setting by the European Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions? LSE. LEQOS Paper No. 21/2010. London. 20. p.

¹⁷ „We found that the amount of special EB has dramatically increased from almost none on the 1980s to almost 20 a year in the 2000s”. Markus Haverland/Minou de Ruiter/Steven Van de Walle: Agenda Setting by the European Commission. Seeking public opinion? Journal of European Public Policy. (Vol. 25.) 2018. No. 3. 342. p.

¹⁸ „This gives rise to the expectation that looser coupling will lead to reduced siloization and more intensive interdepartmental cooperation.” Kristina Ophrey: Post-Lisbon Policy Making in the European Commission. Juncker’s Politics of (Re-)Structuring Infra-Commission Policy Formulation Processes. ARENA Working Paper 6/2018. 5. p.

főlé a Juncker-reform még létrehozta az első elnökhelyettesi posztot is, és ez mint az elnök meghosszabbítása a teljes Bizottság felett ellenőrzési és irányítási jogot kapott, természetesen folyamatosan az elnöknek alárendelve. Az elnök így szinte meg tudta magát duplázni a 40 főigazgatóságba szervezett 32 ezer fős apparátus tevékenységének ellenőrzésében, és a tagállamok számának felduzzadásából eredő 28 biztosra széttagolt Bizottság összefogásában.

Az első elnökhelyettes és a négy elnökhelyettes vezetése alatt centralizált *joint team*-eknek alávetett biztosok rendszerén túl a korábbiakhoz képest még azért is egységesebbé vált a Bizottság az elnök személye körül, mert a főtitkár és ennek kiterjedt apparátusa még az addigiakhoz képest is erősebb jogköröket kapott a reform nyomán az egyes főigazgatóságok és az egyes biztosi kabinetek felett. A főtitkár pedig a Bizottság elnökének a “megtriplázását” jelentette az első elnökhelyettesen túl, és Juncker legbizalmasabb embereként az összes lényeges főigazgatósági tevékenységhez előzetes engedélyezési vagy konzultációs jogot kapott. A főtitkár és a Főtitkárság súlyát az is növelte, hogy a *joint* teameket vezető elnökhelyettesek nem kaptak saját apparátust és saját főigazgatóságot, hanem a biztosok reszortjainak és főigazgatóságainak az ellenőrzését csak a Főtitkárság apparátusára támaszkodva tudják elvégezni. Így a biztosok szintjén a *joint team*-be tömörítés és alávetettség az elnökhelyetteseknek közvetlen jórészt a főtitkárnak és a főtitkársági apparátusnak alávetettséget hozta létre. Talán államon belüli hasonlaltal ezt a változtatást úgy lehet ábrázolni, mint a minisztereken és minisztériumaikon nyugvó decentralizált kormánystruktúra centralizált kancellár-típusú kormánnyal felváltását, ahol minden a minisztériumok és miniszterek alávetését és a miniszterelnök közvetlen ellenőrzésének és irányításának a megteremtését szolgálja (Russack 2017:2-4).

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

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

I.3.3. Egy tagállambarát EP és Bizottság lehetőségei

A 2019 májusi EP-választások után az EP-összetétel tagállambarát irányba eltolódására érdemes két verziót is felmutatni. Az egyik - a valószínűbb - verzió az, hogy a mai Európai Néppárt (219 képviselő) és a szocialisták frakciója (189 képviselő) által uralt EP helyett a két domináns erő megroggyanása jön létre - a néppártiak esetében kb. 140 főre csökkenve, a szocialistáknál 110 főre -, és csak a liberálisok kb. 80 illetve a zöldek kb. 30 képviselőjével tudnak egy minimális többséget elérni a brexit utáni 705 fős Európai Parlamentben, illetve a velük szembenálló euroszeptikus pártok (részben egymással is harcolva) kb. 250 fővel csak erősebb nyomás alatt tudják majd tartani a többséget, de nem tudják átfordítani a brüsszeli apparátus uralásához szükséges erőviszonyokat a saját javukra. Ám egy kevésbé valószínű verzióban az sem kizárt, hogy a tagállami parlamenti választásokhoz képest jóval kisebb - 2014-es uniós átlag szerint 42,6%-os - részvétel az EP választásokon azt hozza létre, hogy a migránskérdés problémáit a középpontba emelő euroszeptikus, tagállambarát pártok szavazóbázisa jobban mozgósítva földindulásszerű átfordítást alakít ki, és ha részben szembenálló frakciókba tömörülve is, de az EP többség az erősebben tagállambarát pártokhoz kerül át.

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

Ez a földindulásszerű átrendeződés az EP összetételében 2019 májusa után akkor jöhetne létre, ha a német Afd, a francia Le Pen-párt, az olasz Salvini-párt (tehát a legnagyobb uniós tagállamok a legtöbb európai parlamenti képviselővel) az általuk összesen mai felmérések által prognosztizált kb. 60-62 képviselői hely elnyerése helyett¹⁹ egyenként 40-40 képviselőt is tudnának küldeni az EP-be, és így 120 fő lenne csak ez a kontingens. Ezzel a 250 főn túl a többséghez szükséges még további kb. 100 képviselői létszám fele már biztosítva lenne, és még ugyanennyi növekmény kellene a svédektől, a hollandoktól, a dánoktól a magyaroktól, a lengyelektől, a csehektől, az osztrákoktól, szlovákoktól, románoktól, szlovákoktól stb. a részükre a felmérések által jelenleg prognosztizálton felül. Így kb. 355 képviselő állna rendelkezésre az euroszeptikus és migrációellenes erők részére,

¹⁹Le Pen asszony *Rassemblement National* pártja hónaponként növelve táborát mára beérte Macron elnök folyamatosan csökkenő támogottságú pártját, és fej fej mellett állnak, de ha ez a többhónapos trend így folytatódik, akkor akár 30-35 képviselőt is küldhet a franciák 76 fős kontingenséből az EP-be. (Lásd Georg Gotev: *Macron's party neck-and-neck with far right in 2019 EU election*. Euroactiv.com 2018 szept. 14.). A németeknél az Afd jelenleg a második legnagyobb német támogottságú párt, és ez egyre emelkedik, illetve a szavazói a migráció megállítása érdekében a leginkább aktivizálhatóak a 2019. májusi EP választásra, így a 96 fős német képviselői kontingensből a 35-40 képviselői hely megszerzése elképzelhető. Az olaszoknál Salvini pártja pedig a legnagyobb támogatottságúvá vált mára a közvéleménykutatások adatai szerint, és az olaszok 76-fős képviselői kontingenséből lehetséges a 40 fő megszerzése Salviniék részéről. (Lásd Georg Gotev: *Salvini sees populist-conservative coalition guiding the new EU Commission*. Euroactiv.com 2018 szept. 12.)

és ez már egy szűk többséget jelentene. Ennek elérése nem kizárt, de nagyobb gondot jelentene az, hogy a migrációellenességen és a föderáció-elleneségen túl egy sor kérdésben élesen szembenálló pártokat és frakcióikat egységbe lehessen hozni az EP eddigi domináns frakcióival szemben. Például az egyik ilyen párt a legnagyobb képviselős szám növelésére esélyes német Afd - mely ma csak egyetlen képviselővel vesz részt az EP-ben, de a szolid számítások szerint is kb. 20 fős csoporttal lesz jelen 2019 májusa után -, ám a képviselőjük azt nyilatkozta a francia Le Penék pártjáról, hogy számukra az túlzottan baloldali programpontokat támogat, és ez elfogadhatatlan számukra. Miközben Európa iszlamosodásával, mint a legnagyobb probléma megítélésében és a migráció megállítása kérdésében máskülönben a legteljesebb egységben vannak. Mindenesetre, ha az iszlám migráció és az iszlamosodás kérdését a középpontba emelve át tudják hidalni ezeket a másodlagos különbségeket, akkor 2019 után az Unió akaratképzését már érdemben befolyásolni tudnák.

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

Tényleges hatás így még ennél a földindulásszerű EP-átrendeződésnél is csak annyi lenne, hogy egyrészt az euroszeptikus EP-többség blokkolni tudná az Európai Tanács által az eddigi uniós elitből választott jelöltek pozícióba kerülését, másrészt a néhány euroszeptikusabb kormány a Tanácsban - a magyar, az olasz, a lengyel, a cseh, a bolgár és esetleg az osztrák - erős háttértámaszt kapna a számukra előnyös belső kompromisszumok kiharcolásában a mögöttük álló EP-többség révén. Így feltehetően a föderalizmus kontra nemzetállamiság ütközésében illetve a migrációval szembenállás kérdéseiben a mai, szélsőségesen föderalista Juncker helyett egy közép felé tendáló személy kerülne ebbe a pozícióba. Az egyes tagállami biztosok személye pedig ebben az esetben már lehetne az euroszeptikusok által kormányzott tagállamokból a markánsabb euroszeptikus múlttal rendelkezők közül kiválasztott is, mert az euroszeptikus EP-többség nem engedné át a szakmai múltjukban föderalista szimpátiákat kinyilvánító jelölteket. Az erősebb tagállam-barátságot a Bizottságban pedig úgy is lehetne növelni, hogy az euroszeptikus EP-többség csak abban az esetben adná a jóváhagyását még a centrum felé tendáló elnök-jelöltnek is, ha az egy *gentleman agreement*-ben előzetesen vállalná, hogy az eddigi gyakorlattal ellentétben a Bizottság fokozottabban testületi szavazással dönt majd a jövőben,²⁰ és ebben a tagállamokat szankcionáló döntések felmerülése esetén egy blokkoló kisebbség leállíthatná e döntéseket. (Például a 27 biztosból öt biztos erre elegendő lenne.) De lehetne olyan

²⁰A Bizottságban elvileg a kollegialitás és a többségi döntési elv létezik, de ennek ellenére az elmúlt évtizedekben az alakult ki, hogy a megvitatás után formálisan nem történik szavazás, hanem az elnök csak kinyilvánítja a döntést: „Voting is rare and follows the principle of simple majority (Art. 219 TEC). Egeberg has quantified the phenomenon to yearly 8-10 formal votes in Prodi Commission as opposed to hundreds of yearly decisions. Even lower number can be found in Spence (2006b:48), while the Delors Commission were characterized by more actual votes than ever before and after”. (Miriam Hartlapp: Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission. WZB Paper. 2008. 5. p.

összekapcsolásos jóváhagyás az euroszeptikus EP-többség részéről, hogy még a centrum felé tendáló bizottsági elnök megerősítését is csak egy vagy két elnökhelyettesi posztra euroszeptikusabb biztos kinevezésével együtt hagyná jóvá.

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

Ennek útja pedig az Európai Bíróság főhatalma és megtörhetetlen föderalista esetjoga és működési módja miatt csak ez lehet, hogy a Bizottság igyekszik majd szakítani az eddigi asszisztálásával, és ezzel a Bíróság alapszerződéseken túllépő esetjoga már nem tudná a jövőben olyan szabadon a föderalizmus elfogadása felé kényszeríteni a tagállamokat. Ez ugyanis alapvetően azon nyugodott az eddigiekben, hogy a Bizottság a kötelelességzegési eljárások százaival és ezreivel lépett fel a tagállamokkal szemben a Bíróság döntéseinek kikényszerítésére. Ezek visszafogásával, és valóban csak az uniós alapszerződések tényleges előírásainak megsértése esetén ezzel élés megakaszthatja a jövőben a föderalista előrenyomulást. E mellett a Bizottság kötelelességzegési eljárásainak visszafogása lehetővé tenné a tagállami alkotmánybíróságok számára is, hogy ne csak fenyegetsenek az alkotmányidentitást sértő vagy az uniós alapszerződéseken túllépő uniós aktusok érvénytelenségének kimondásával, hanem tényleg éljenek is ezzel, ahogy a csehek és a dánok egyszer már megtették. Ez az alkotmánybírósági aktivizálódás pedig eleve visszafogná a Bíróság mai expanzív ítélkezési gyakorlatát, mert bármikor számíthatnának arra, hogy az euroszeptikusabb tagállamok alkotmánybíróságai az adott tagállamokban megtiltanák e döntéseik végrehajtását. Ma ezt az állandóan erre válaszként adható kötelezettségzegési eljárás a Bizottság részéről fékezi, és teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy aggályok nélkül lépjen át az uniós alapszerződések előírásain, és annak absztrakt elveiből kiindulva expanzívan a föderalizmus felé tolja el az Unió működését a tagállami hatáskörök rovására. Az euroszeptikus EP-többség és az e felé eltolódott Bizottság révén ez a jurisztokratikus főhatalom korlátozódna, és válna "félkarú óriássá" az uniós főbíróság, ezzel pedig az uniós hatalmi szerkezet némileg a demokrácia elvei szerinti működés felé toldódhatna el.

II. Az uniós jurisztokrácia NGO-bázisa

Az uniós hatalmi szerkezet az előbbi elemzések alapján legnagyobb mértékben a jogász-bírói döntéseken nyugszik, és az Európai Parlament demokratikus komponense csak befolyásolni tudja ezt a szerkezetet, de ellenőrizni és meghatározni csak kis mértékben képes. Ezen túl a tagállamok demokratikus kormánytöbbségei az Unió kormányközi testületeiben (a miniszterek Tanácsában és az Európai Tanácsban) is csak korlátozottan tudják a folyamatos uniós akaratképzést befolyásolni. Így felmerül a kérdés, hogy ez a demokratikus ellenőrzés

alól elszabadult gépezet egyrészt mennyiben csak önmozgó – az apparátusok belső érdekei és ezek vezető csoportjainak világnézetei által mozgatott -, másrészt a társadalom domináns csoportjai miképpen tudnak hatni rá a csenevész demokratikus ellenőrzési úton túl? Az utóbbit illetően fontos kiemelni, hogy pusztán egy önmozgó hatalmi gépezet nem tud fennállni hosszabb időn át, ha az őt körülvevő társadalom pénzhatalmi-, média-, és más hatalmi források birtokában levő domináns csoportjaival nem épít ki folyamatos egyeztetési utakat. Egy pusztán katonai hatalmon nyugvó hatalmi rendszerben ezt rövidebb-hosszabb ideig meg lehet tenni még a mai társadalmi fejlettség körülményei között is, de a nyugati civilizáció társadalmainak szellemi légköre ezt már nem teszi lehetővé.

Ezt a kiindulópontot szem előtt tartva meg lehetett találni azokat az empirikus elemzéseket, melyek az Unió jurisztokratikus hatalmi gépezetének e domináns csoportok felé kinyúló kapcsolódásait mutatták ki az elmúlt években. Először nézzük meg az európai emberjogi jogászapparátus (EJEB) felé kiépített ilyenféle kapcsolódásokat, mely ugyan formailag kívül van az Unión, de ténylegesen az uniós jurisztokratikus hatalmi gépezet szerves részét jelenti.²¹ Ezután közelebb lépünk az Unió belső hatalmi intézményei felé, és egy általános vázlat után a Bizottság tevékenysége felé megnyilvánuló NGO- és más lobbibefolyásolási formákat vizsgáljuk meg, majd az Európai Parlament, a miniszterek Tanácsa és ennek folyamatos gépezetét jelentő COREPER körüli befolyásolási szerveződéseket fogjuk szemügyre venni, ami után röviden kitérünk az Európai Bíróság NGO- és lobbiszervezetek általi befolyásolására. A kutatásban a hangsúlyt elsősorban a 'jogvédelmi' narratíva alatt szerveződő csoportok tevékenységére tesszük (jogvédő alapítványok és az ezek által létrehozott és finanszírozott egyesületeket és ügyvédi irodákat), melyek sokszor az NGO-kutatás címszó alatt található az elemzésekben, és e mellett a lobbikutatás illetve az érdekegyesületi befolyásolás címszavak alatt található elemzéseket is igyekszünk bevonni.

II.1. Az EJEB jogászapparátusa körüli jurisztokratikus hatalmi csoportok

Ha látjuk, hogy az EJEB döntési mechanizmusa alapvetően az önszerveződő jogászapparátusán nyugszik, melyet jórészt csak álcaként takarnak le az emberjogi egyezményt aláíró államok által kilenc éves ciklusra kiküldött bírókból szervezett bírói tanácsok - ahogy a második fejezet elemzései kimutatták -, akkor elsődleges lenne tudni, hogy ebbe az emberjogi apparátusba miként épülnek be az EJEB döntéseit befolyásolni igyekvő mögöttes hatalmi csoportok, illetve az általuk létrehozott NGO-k jogásza. Sajnálatos módon azonban ilyen feltárások nem találhatók, és csak néhány nyilvánosságra került NGO-s múlt egyes EJEB-bíró esetében lehet jelzés arra, hogy itt rendszeres összefonódás is valószínűsíthető. Például *Jonko Grozev* bolgár EJEB-bíró a megválasztása előtt a Soros-hálózat ottani Open Society szervezeténél volt vezető, vagy legújabban *Darian Pavli* Albániából kiküldött EJEB-bíró szintén a helyi albán Open Society vezetői székéből került ki Strasbourgba, és a korábbi magyar EJEB-bíró is a CEU-ból és egy Soros-alapítványi szervezet vezető beosztásából kapta meg ezt a posztot. Ezek azonban csak szórványos adatok, és főként nem a mögöttes emberjogi apparátus vezető tagjainak (registrar, deputy registrar, senior lawyer stb.) múltjára vonatkoznak, akik pedig ténylegesen az EJEB-döntéseket megformálják. Ezzel szemben az Európai Unió belső hatalmi gépezet egyes pontjainak

²¹ Eredetileg ez a szerves kapcsolat az Unió egészét illetően az EJEB hatókörének való formális alávetésével is megvalósult volna az alapszerződések szerint, de az Európai Bíróság egy döntésével végül elutasította a strasbourgi jogászapparátusnak alávetettség elfogadását. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének ezt előíró szövege: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”

összefonódása az őket befolyásolni igyekvő alapítványi vezetőkkel és NGO funkcionáriusokkal a *Wikileaks* által nyilvánosságra bocsátott dokumentumokból jól feltárható - pl. a Soros-hálózat által belső használatra készült lista a hozzájuk kötődő 226 EP-képviselőről, címmel, mobilszámokkal stb. De ezen túl is a Bizottság elnökének, alelnökeinek és az egyes biztosoknak az NGO-kat működtető alapítványok csúcsvezetőivel való intenzív és rendszeres kapcsolata a médianyilvánosság révén is dokumentálható. Például amikor 2018 első felében Soros György Brüsszelbe látogatott, akkor nemcsak Juncker elnökkel találkozott - a médiaközvetítés révén elhíresült összecsokolózós kézfogás után – hanem Timmermans első alelnök is bejelentette újságírói kérdésre, hogy sokéves kapcsolatban van a Soros-hálózat vezetőjével, és a legfontosabb kérdéseket az Unió és Európa sorsáról mindig megbeszélte vele a múltban is, és ezt ezután is ezt fogja tenni. (Kevésbé vált közismertté, de Soros e brüsszeli útja során a Bizottság többi alelnökével és több biztossal is munkavacsorán találkozott a médiában megjelent híradások és fotók szerint.)

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

A strasbourgi egyetem két kutatója, *Gaetan Cliquennois* és *Brice Champetier* egy alapos tanulmányban járta körül 2016-ban, hogy miként történik meg az EJEB-döntések esetében az NGO-k által szervezeten végrehajtott, dömpingszerű indítványozás - egy-egy ügyben több száz, esetenként több ezer indítvány ugyanattól az NGO-jogász által beadva különböző indítványozók nevében -, és az ilyen akciókat milyen szervezett médiakampány veszi körül (Cliquennois/Champetier 2016). A pontosság biztosítása kedvéért csak a külföldi - főként amerikai - alapítványok orosz leányszervezetei által szervezett NGO-k ilyenféle tevékenységére összpontosítottak a kutatásban, de mivel ezek az alapítványok - köztük a legaktívabb a Soros-hálózat - Közép- és Kelet-Európa egy sor országában ugyanezekkel a módszerekkel tevékenykedik, így az orosz helyzet leírása általános érvényű információkat is ad e téren.

Oroszország politikájának befolyásolását és meghatározott irányokba ösztökélését az EJEB-döntések révén már az 1998-as 11. Jegyzőkönyv által lehetővé tett állampolgári közvetlen panasz a saját állama ellen megindította az ide betelepült amerikai alapítványok leányszervezetei segítségével, de az elmúlt években az USA és Oroszország - és az USA mellé felsorakozott EU - közötti viszony feszültebbé válása óta ez különösen a középpontba került. Ennek révén az az amerikai/orosz NGO-k az indítványok egyre nagyobb tömegét küldik Strasbourgba, és az időközben lehetővé vált, egyedi ügyeken túli, általános jellegű elmarasztalás az un. *pilot judgment* eljárások és ezek óriási médiaprezentációja révén Oroszország folyamatosan, mint a “szörnyűségek állama”, mint igazi “latorállam” kerül a világsajtóba. A szerzőpáros jelzi, hogy az EJEB-döntések által elmarasztalt problémák jórészt tényleg léteznek, pl. az orosz börtönszférában vagy a sajtószabadság terén, de hasonló problémák legtöbbször a nyugati országokban is léteznek, ha kisebb mértékben is, és azok mégsem jutnak el Strasbourgba, és főként nem lesz olyan világviszhangja, mint a tendenciózusan pellengérré állított Oroszország esetében. Együtt nézve az amerikai/orosz NGO-k Oroszország elleni EJEB-dömpingjeit az évek során ez elsősorban nem igazán a bevont, sérelmet szenvedett személyek és szervezetek jogainak védelmét szolgálja, hanem átfogó politikai célok emberjogi perléseken keresztüli megharcolását, mintegy új hideghárorúként: “To put it differently, the point is to show that the new cold war dynamics revolves around an instrumentalisation of the European system of human rights, which albeit far from new, is extremely problematic.” (Cliquennois/Champetier 2016:94).

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

Összességében ezek a külföldről alapított és finanszírozott amerikai/országi NGO-k a szerzői az évente beadott több ezer, Oroszországot érintő EJEB-beadvány tekintélyes részének, mégha ezek egy részét álcával fedezve egyéni ügyvédi irodákat strómanként használva adják is be. Egy másik empirikus feltárást végző tanulmány e téren jelzi, hogy Oroszországot illetően a legmagasabb az EJEB-hez beadott beadványok között NGO-beadványok aránya - majd húsz százalék hivatalosan is -, de, ha a strómanként egyéni ügyvédekhez átküldött, és onnan az EJEB-hez beküldöttel együtt nézzük ezt a számot, akkor ez még ennél is nagyobb, emellett az NGO-k által kiképzett egyéni emberi jogászok beadványaival együtt ez a többséget is jelentheti.²² Ha pedig ehhez még hozzávesszük, azt,

²²“Lloyd Mayer, in a study of ECtHR cases involving NGO representation between 2000 and 2009 from all Coe member states found that, by far, Russian cases were most likely to involve NGOs as representatives, applicants, or interveners: during those years approximately 19 percent of decisions concerning Russia involved NGOs, while on average across the Coe only 4 percent of all ECtHR decisions involved NGOs. In reality, this undercounts the number of instance (such as those assisted by the International Protection Centre), NGOs will delegate their clients' cases to individual lawyers, and thus an NGO name never appears in the records. It also does not reflect the additional influence that NGOs exert on cases by training individual independent lawyers on how to submit successful cases to the ECtHR.” Lisa McIntosh Sundstrom: *Russian NGOs and the European Court of Human Rights*. *Human Rights Quarterly*. (Vol. 36.) 2014. 849. p.

hogy az évi soktízezer EJEB-beadványból a strasbourgi testület egyes-bírái és a beadványok között a szelektálást ténylegesen elvégző *registry lawyers* csak ezek kettő-négy százalékát fogadják be érdemi döntésre, a többit visszautasítva, akkor különösen fontos azt tudni, hogy e kisszámú befogadottak nagy többsége az NGO-k által benyújtottakat jelenti. A befogadottak igen nagy része azonban már azt is jelenti a strasbourgi gyakorlat szerint, hogy ezeket bizonyosan pozitívan is fogják elbírálni.²³ A befogadás jórészt egyben pozitív döntéssel együttjárása így különösen fontossá teszi a *registry lawyers* ezt végző tevékenységét, mégha ez formailag egyesbírói döntéssel lefedésre is kerül, hisz így az EJEB által érinteni nem kívánt ügycsoportok vagy beadvánnyal támadott államok eleve meg sem jelennek az érdemi döntés szintjén.²⁴

Mindezt együtt nézve pedig az a kép bontakozik ki, hogy a strasbourgi önszerveződő emberjogász-apparátus és a zömmel egy-két amerikai alapítvány-hálózat által gründolt és fenntartott NGO-hálózat együtt hozza létre az EJEB orosz tárgyú döntéseit. Ez a kép pedig talán, ha nem is ilyen sarkítottan, de a többi közép-kelet-európai államot illetően is így van. Az EJEB és NGO bázisa összeépülésének fontosságát és az egyéni jogsérelmek kapcsán ezek instrumentalizálásával egyes államokkal szemben alapvetően átfogó politikai törekvések létrejöttét különösen megemelte az ezredforduló utáni években kifejlesztett ún. *pilot judgement* eljárások bevezetése. Ezzel az EJEB hatókörének radikális kiterjesztésével az egyes államok jogrendszerének változtatásra kényszerítésére jött létre, és azóta többek között ennek révén írnak az emberjogászok teoretikusai az emberjogi rendszer "alkotmányjogiasításáról" (mely pedig általában is a nemzetközi jog alkotmányjogiasodásának egyik fő bizonyítéka az ezt támogató írásokban.) Ezt az eljárást a 14. Jegyzőkönyben akarták elfogadtatni az emberjogi egyezményt aláíró tagállamokkal, hivatkozva a nagy ügyszámra - mely persze az alapítványi jogvédő szervezetek ezres nagyságú beadványainak taktikája révén jön össze "*repeat player*" stratégiákban -, de a szövegező bizottság ellenállása révén ez kimaradt ebből. Ám ezt tovább erőltetve az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága egy határozatában (Res(2004)3) az Egyezmény 46. cikkét értelmezve lehetők mondta ki, hogy az EJEB maga tegye ezt meg minden kiegészítő rendelkezés nélkül is. Egy későbbi ajánlásában (Rec(2004)6) a tagállamok felé jelezte, hogy ugyan a tagállamok felé csak az az EJEB döntés kötelező, melyet vele szemben mondtak ki, de ha hasonló esetben már elmarasztalt egy tagállamot az EJEB, akkor a többi ellen is folyó hasonló ügyekben önkéntes döntésükkel megtehetik a többiek is, hogy alapul véve a meghozott EJEB döntést, ők is átalakítják a problémás hazai jogukat. Mivel épp ez a *pilot judgement* eljárás lényege, így az EJEB ezekre a határozatokra hivatkozva 2004-ben meg is hozta az első *pilot judgment* eljárásában a döntését. Lényege, hogy ha nagyszámú ügy van egy problémára az EJEB előtt, akkor elég egyet kiemelni ezek közül, mint vezető ügyet, és a többit felfüggesztve megállapítják az adott ügyben a kérdéses jogi elvi problémát, és - ami igazán fontos ebben az eljárásban! - az ügy eldöntése mellett egyben a rendelkező részben arra is kötelezik az adott államot, hogy jogszabály-módosítással pontosan meghatározott irányokba küszöbölje ki ezt a jogi problémát. Ha ezt megtette, akkor ennek EJEB általi

²³ The large proportion of NGO involved decisions and the fact that most initial applications are underrepresented by NGOs or lawyers, suggests that, at least of on the face of things, NGO involvement in case applications leads to increased succes for applicants in having their cases admissible (...) an winning them (much less arduous, since nearly all cases admitted to the Court are ruled in favor of the applicant)."Lisa McIntosh Sundstrom: Russian NGOs and the European Court of Human Rights. Human Rights Quarterly. (Vol. 36.) 2014. 849. p.

²⁴Laura Van den Eynde 2013-as tanulmányának adatai szerint a befogadott indítványok esetében 83%-os a pozitív döntések aránya, 8%-os az, amikor befogadás hatására a támadott állam kiegyezik a beadványozóval, és csak 6 % azok aránya, melyekben semmilyen jogsértést nem találtak az EJEB-bírák. Lásd L. Van den Eynde: An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. Netherlands Quarterly of Human Rights. 2013. No. 2. 292. p.

deklarálással (elfogadásával) egyben a többi felfüggesztett ügyet megszüntetik. Fontos még, hogy a teljes pilot judgement eljárás alatt - és az ennek való engedelmeskedésről a tagállam részéről - az EJEB az Európa Tanács illetékes szerveit folyamatosan tájékoztatja (Szemesi 2013:56.). A strasbourgi bírák "bátor" tette az emberjogászok intézményeiben és környezetében általában nagy tetszést aratott, de a kritikus hangok között érdemes említeni a döntésben részvevő és ahhoz különvéleményt fűző *Zagrabelsky bíró* álláspontját, aki a *pilot judgement* eljárások sajátosságát, az egyedi döntésen túli általános normatív követelmények megállapítását a politikai területre átlépésnek minősítette, és e mellett nem tudta túltenni magát azon, hogy ez az eljárás a 14. jegyzőkönyvi szöveg vitájánál leszavazásra került, és az EJEB ezt önkényesen ennek ellenére hozta létre.²⁵ E kritikák ellenére az átfogó politikai célokat követő emberjogi alapítványok és az általuk grüндolt NGO-k fokozottan kezdték igénybe venni az EJEB-en keresztül "perlési politizálási" utat, és ezzel az egyéni jogsérelmek politikai instrumentalizálása és pusztán hatalmi célok szerinti szelekció az EJEB-hez forduláskor csak növekedett.

Az NGO-k tömeges beadványozása - legtöbbször az érdekelt alanyokat felkutatva és az ő nevükben fellépve, vagy harmadik félként *amicus curiae* véleménnyel belépve már folyó EJEB előtti eljárásokba - mozgatja, és meghatározott irányokba ösztökéli az EJEB döntési mechanizmusát. Am ezen túl az NGO-k a főként általuk az EJEB-től kiösztokélt döntések végrehajtásában is aktívan részt vesznek. A *Cliquennois/Champetier* szerzőpáros orosz viszonylatban erről is hoz adatokat, és ezeket megismerve az embernek a hazai helyzetet illetően is hasonló tapasztalatok ugranak be, így ez elemzésük általánosabb érvényét is mutatja. Ugyanis miután az EJEB a döntésében elítélte az NGO-k beadványával támadott államot, és előírta számára jogrendszerének és szervezetének meghatározott irányokba átalakítását, az Európa Tanács melletti Miniszterek Tanácsa monitorozza a végrehajtást. A pilot judgement eljárások óta ez már nemcsak az egyéni jogsérelmek orvoslását jelenti, hanem átfogó belső reformok végrehajtását is, így az amerikai/orosz NGO-k új tevékenységként ezek ellenőrzésébe is beszálltak, széleskörű médianyilvánosság elé vonás megvalósítása mellett. Helyszínen figyelve a megkövetelt jogi és szervezeti változtatások előrehaladását, folyamatosan beadványokkal bombázzák Strasbourg felé az Miniszterek Tanácsát vázolván a változtatások elégtelenségét, lassúságát stb.²⁶ Ez az NGO-ellenőrzés és az elmarasztalások aztán állandóan a baráti világsajtó lapjainak első oldalán szerepelnek, és mint a támadott állam "latorállam" "maffiaállam" stb. képét súlykolják a nemzetközi közvéleménybe, ezzel pedig gyengítik a adott állam cselekvőképességét, mely a tulajdonképpeni cél, mert ezzel a támadott állam nemzetközi elszigeteltségét lehet létrehozni. A strasbourgi szerzőpáros szerint az emberjogi mechanizmus ilyenfajta instrumentalizált felhasználása átfogó politikai célok érdekében nemhogy segítené az egyének jogainak védelmét, hanem egy újfajta hidegháborút kialakítva csak rontja ezek helyzetét: "What we find is that NGOs/private donors (largely echoing and influencing EU/US foreign policy) make strategic use of the ECHR system and litigation before the ECtHR, and that such instrumentalization of human rights, far from being

²⁵„Judge Zagrebelsky in a partly dissenting opinion in *Hutten-Czapska*, argued against the use of ordering general measures in the operative part of the Court's judgement. He took the position that the Court went „outside its own sphere of competence” and entered „the realm of politics”. He pointed to the fact that the pilot procedure was not included in Protocol 14.” Antoine Buyse: *The Pilot Judgement Procedure at the Court of Human Rights: Possibilities and Challenges*. Nomiko Vima (*Greek Law Journal*) 2009. November 12.p.

²⁶„Lastly, NGOs have been associated since 2006 to the execution of judgements delivered by the ECtHR. During the supervision process in which national states indicate to the Committee of Ministers the measures planned and or taken in an 'action plan' to comply with the final judgement, NGOs and national institutions prompting and protecting human rights can submit communications to the Committee of Ministers denouncing the failure of a state to execute a judgement.” Clinquennois, Gaetan/Brice Champetier (2016): *The Economic, Judicial and Political Influence Exerted by Private Foundations on Cases Taken by NGOs to the European Court of Human Rights: Inkings of a New Cold War?* *European Journal* (Vol. 22.) No.1. 98. p.

conducive to a better protection of rights, actually tends to foster the opposite”. (Cliquot/Champetier 2016:94).

II.2. Az uniós intézmények NGO-befolyásoltsága

Az Unió döntési mechanizmusának két fő tengelyét az Európai Bíróság döntései és a Bizottság javaslati monopóliumához kötött EP - Tanács együttdöntésével (vagy ritkábban csak a Tanács döntésével) létrejövő rendelet és irányelv kiadásai jelentik. (A stratégiai kérdésekben döntő, állam- és kormányfői Európai Tanács a folyamatos döntési gépezet fölött áll, és közvetlenül az NGO-k és a lobbik által amúgyis megközelíthetetlen, így most hagyjuk figyelmen kívül.) Mindkét döntési irányban közös a Bizottság szerepe, egyrészt a Bíróság felé a tagállamokkal szembeni kötelezettségességi eljárások Bíróság elé vitele, illetve a tagállami bíróságoktól érkező előzetes döntési kérelmek eljárásába véleményadással bekapcsolódása - és a döntési indítványok meghatározott irányokba bővítése, terelése – révén, másrészt a rendelet/irányelv-alkotásban javaslati monopóliuma kapcsán. Így a lobbik és az NGO-k tevékenysége uniós szinten főként a Bizottság döntésbefolyásolása felé irányul. E mellett azonban az EP együttdöntési hatáskörének bővülésével ebbe az irányba is kialakult az NGO- és lobbiszerveződés. Különösen a nyilvánosságot és a médiafelhangosítást erőforrásként felhasználó NGO-k számára fontosak még az EP nyilvános bizottsági meghallgatásai és itteni baráti prezentálásuk az EP képviselők révén, így a minél több EP képviselő felfűzése a kapcsolati listájukra és biztos háttértámogatásuk megszervezése elsőrendű (lásd a már említett 226 fős Soros-listát). De a nyilvánosságot kerülő és a jogvédő narratívával nem élő, tisztán lobbiszerveződések számára is fontos az együttdöntési hatáskör révén az EP, és így az egyes EP képviselők lobbistaként megszerzéséről több botrányig fajult eset vált nyilvánossá.²⁷ Összességében kb. ötezer szervezett érdekcsoport vagy NGO rendelkezik képvisellel Brüsszelben - melyből 3.500 tőkéscsoportok érdeklője és másfélezer a civilszervezetek NGO-inak a száma,²⁸ de ezek között nagyon sok az egyszemélyes lobbista, akik így kisebb hatékonysággal képesek működni, mint a nagyobb stábot kiépített NGO-k. Az utóbbira példa lehet az Open Society brüsszeli részlege (Open Society European Policy Institute - OSEPI), mely 19 főt jelöl a honlapján. Így érthetőek azok a számok, melyek 20-30 ezer közé teszik összesen a nyomásgyakorlók számát Brüsszelben.²⁹

Ezen a brüsszeli befolyásolási úton kívül azonban fontos az NGO-k és a tőkeerős lobbiszervezetek számára az egyes tagállami szinten kiépített olyanfajta befolyásolás is, mely innen próbálja meghatározott irányokba ösztökélni a végső soron Brüsszelben vagy Luxemburgban meghozandó döntéseket.³⁰ Ezen túl a tagállami szinten az NGO-k részére

²⁷ Így a brit újságírók által beugratott Ernst Strasser EP képviselő, volt osztrák belügyminiszter (és rajta kívül még még egy román és egy szlovén EP képviselő) nyilvánosságra hozott videóján Strasser öt lobbis megbízásáról beszél, egyenként évi százezer eurós összegben, és épp ezzel már a hatodikra készült.

²⁸ Lásd Henry Hauser: European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 686. p.

²⁹ A lobbizás részletes bemutatását friss adatokkal és bemutatással lásd: Cerstin Gammelin/Raimund Löw: Europas Strippenzieher: Wer in Brüssel wirklich regiert. ECON. Berlin. 2014. A szerzők német balliberális lapok - Süddeutsche Zeitung és a Zeit - brüsszeli tudósítói, így a leplet nem igazán a zömmel szintén balliberális NGO-szektor befolyásolásáról igyekeznek lerántani, hanem a konkurens tőkés lobbikérő, de így is hasznosak a leírásaik.

³⁰ E többsíkú döntés-befolyásolási tér révén létrejött síkok közötti csúszkálási lehetőségre ki is alakult egy külön kifejezés a „venue shopping”, mely azt jelenti, hogy ha az egyik síkon akadályok jönnek létre - például az adott NGO vagy lobbis ügye iránt ellenséges főigazgatósági stáb alakult ki a Bizottság egyik részlegében, vagy egy tagállamban alakult ez ki –, akkor áttelepül az adott NGO-hálózat befolyolási gépezete a másik síkra. Lásd: Christian Kaunert/Sarah Lénard/Ulrike Hoffmann: Venue Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. Comparative Migration Studies

azért is fontos a befolyásolási gépezet kialakítása, mert a Bizottságon kívül a Bíróság (ECJ) felé a tagállami bíróságok küldhetnek előzetes döntési kérelmeket az uniós jogot meghatározott irányokba bővítve, és így nem mindegy az NGO-k számára, hogy egy-egy tagállamban az ettől vonakodó bírói kar a jellemző, vagy ezzel szemben a bírák mint a “progreszió hősei” élik meg a Luxemburg felé előterjesztett előzetes kérelmek terén kifejtett tevékenységet. Mint épp Magyarország példája mutatta az elmúlt években, a legnagyobb jogvédő hálózatok egyetemi háttér-emberei által a bírói akadémiákon kifejtett oktatással “érzékenyíteni” lehet a bírák egy részét az ilyen tevékenység fokozására, de ugyanígy a jogi karokra beépülve a jövő jogásznemzedékek ilyen irányú nevelése is megfigyelhető “street law”, jogi klinika stb. képzések megteremtésével. Lévén a Soros-hálózat kivétel nélkül minden közép-kelet-európai országban ugyanolyan séma szerint tevékenykedik - közös ernyőszervezetek alá összefogva - így feltehetően ez más országban is létezik, noha sajnálatos módon erre empirikus kutatások nem lelhetők fel.

II.2.1. A Bizottság NGO- és lobbizás

Kezdetben (1957-87) az egyhangú döntések korában a Bizottság alig rendelkezett önállósággal a döntés-alakítás terén, így minimális volt a brüsszeli lobbitevékenység, és az akkori hat alapító államban majd a néhány csatlakozóban inkább az otthoni minisztériumok döntéshozatalát igyekeztek befolyásolni az Európa-szintű szakszervezeti szövetségek és a tőke szervezetei. Csak az 1987-es Egységes Okmány többségi döntési mechanizmusai kezdtek felértékelni a Bizottság fontosságát, és kezdtek nagyobb arányban betelepülni Brüsszelbe a lobbiszervezetek leányrészlegei. Az 1993-as Maastrichti Szerződés, majd az 1999-es Amszterdami Szerződés, végül a 2009-es Lisszaboni Szerződés mind csak növelte a többségi döntési hatásköröket és ezen belül az EP-vel való együtdöntést, és mindez a kezdeti néhány százzal az ezredforduló utáni évekre ötezerre emelte a befolyásolási csoportok számát, de 2016-ra már 7700 volt a brüsszeli Transparency Register-be bejegyzett lobbik és NGO-k száma.³¹

Az NGO-k és a lobbik a Bizottság irányában a főigazgatóságaikra ráfonódva igyekeznek a döntéseiket meghatározni, mivel a bizottsági döntések az egyes biztosokon és az alattuk lévő főigazgatóságokon keresztül kerülnek kidolgozásra. Egy-egy NGO vagy gazdasági lobbiszervezet így a tevékenységük tárgya szerint illetékes főigazgatóság felé épít ki tartós kapcsolatokat, de mivel a legtöbb témában több főigazgatóság is beszáll a bizottsági döntések kialakításába, így az igazán nagy brüsszeli apparátussal és forrásokkal rendelkező NGO-k és lobbiszervezetek több főigazgatóság felé is kiépítik kapcsolataikat. Ennek egyik formája, hogy embereik részt vesznek a Bizottság által létrehozott konzultatív tanácsokban. De az igazán kiemelkedő döntések meghozatala előtt akár egy-egy NGO-hálózat csúcvezetői vagy legfőbb vezetője is közvetlenül részt vesz a Bizottság befolyásolásában, mint Soros

(CMS) Vol. 1. 2013. No. 1. 179-200.p.

³¹ A kezdeti idők felfutásához lásd: „Watson charts moderate growth from 400 EU interest groups in 1970 to 800 in 1991, but doubling to over 1600 in 1994”. Henry Hauser: *European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis*. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 690. p. Napjainkra pedig: „Overall, beginning of 2016, the Transparency Register contained a total of around 7700 registered entities. Chart 1 shows that the largest sub-set contains the private sector-lobbying activities (‘direct lobbying’) with a total of around 4000 firms and another ca. 1000 consultancies or law firms lobbying on behalf of other firms (‘indirect lobbying’). Another 2000 NGOs are as well registered in the database. The remaining part of the Register is small and contains think tank, academic institutions and small number of organizations representing local, regional and municipal or religious authorities.” Konstantinos Dellis/David Sondermann: *Lobbying in Europe: New firm-level evidence*. European Central Bank Working Paper Series. No.2071/2017. 7. p.

György 2018 tavaszi brüsszeli útja is mutatta, amikor az EP Magyarország elleni, 7. cikk szerinti eljárásának támogatása volt napirenden, melyet a Bizottság kezdeményezett.

A folyamatos döntésbefolyásolás azonban alacsonyabb szinten folyik, és erre jó példát ad egy 2013-as tanulmány a migráns-kérdésben érdekelt migráns-támogató NGO-k sikeréről szóló tanulmány (Kaunert/Lénard/Hoffmann 2013). Az időpont azért is hasznos, mert ez még a 2015-ös migráció-robbanás előtti tevékenységre vonatkozik, amikor még nem voltak e kérdések annyira vitásak, és ezért az NGO-k tevékenysége nem került még álcázásra. A szerzők a menedékjog és a migráció kérdéséről szóló két direktíva kidolgozását követik végig (2004-ől és 2011-ből), hogy a migránssegítő NGO-k befolyásának nagyságát értékelni tudják. Ezekben a kérdésekben az EU csak az 1999-es alapszerződéstől kapott jogkört, és ezt a 2009-es Lisszaboni Szerződés csak bővítette illetve együttdöntőként bevonta ebbe az EP-t is. Az 1999-es uniós hatáskörbe emelés mégcsak a harmadik pillérbe emelte be a migránskérdés szabályozását, és ez a tagállami miniszterek Tanácsát tette ennek a középpontjába, és 2004-ig még a Bizottság javaslatételi monopóliuma sem lépett életbe e téren. Így a tagállamoknak nem kellett tartani a migránsbarát EP és Bizottság túlzott befolyásától,³² és a tagállami kormányközi Tanács volt ennek a középpontjában. Ennek ellenére a brüsszeli NGO-k már ekkor el tudták érni, hogy javaslataik egy részét beolvasszák a végül elfogadott direktívába (Council Directive 2004/83/EC). A megnövekedett NGO-tevékenység révén mind az Unió, mind a tagállami szinten arra vezetett, hogy e szervezetek el tudták érni a 2004-es direktíva által kötelezően nyújtott, menedékjoggal együttjáró támogatások és jogok (pl. a családegyesítés címén a menedéket kaptak után befogadandó további családtagok számát illetően) emelését, és így 2011-ben a módosított direktíva kidolgozására került sor.³³

Az első esetben 2004-ben még korlátozottabb volt az NGO-k lehetősége, és csak a Tanács felé lehetett a befolyást elérni, melyekben a tagállami belügyminiszterek otthonról eléggé kötött pozícióban voltak, de a Tanács brüsszeli apparátusán és a Bizottság főigazgatóságain keresztül azért néhány javaslatukat be tudták juttatni a migránskérdés ekkori első szabályozásába. Különösen az 1974-es alapítású menedékjogi ernyőszervezet, az ECRE (*“European Council of Refugees and Exiles”*) volt sikeres, és javaslatai visszaköszöttek a Bizottság által végül benyújtott hivatalos direktíva-javaslatban: “with regard to goal achievement, at the drafting stage, ECRE was fairly successful. Its recommendations and the Commission’s proposal for the Qualification Directive especially concur on the general provisions and the chapter that defines the qualification criteria for international protection, such as the provisions concerning non-states actor persecution.” (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 190. p.) Ám a Tanács végül elfogadott direktívájába már nem került be csak az NGO-k javaslatának a fele-harmada, panaszolják fel e szerzők, és épp ezért az NGO-k nyomása most már arra irányult, hogy módosítsák a javaslataikat kihagyott direktívát. Ez meg is történt 2011-ben, és ekkor már a 2009-es új alapszerződés NGO-k számára kedvező változtatásai után nagyobb lehetőséget kaptak. Ekkor már nyolc migránssegítő NGO-hálózat lépett a pástra, és ebből öt a Bizottság döntéstervezet-készítésébe is bekapcsolódott, de később az EP együttdöntési szakaszában, majd a Tanács előtti szakaszban is ott voltak.³⁴ A Bizottságot

³² „In addition, veue-shopping to the EU-level enabled Interior ministries to largely exclude ‘migrant friendly’ actors such as the European Commission and the European Parlianment from the decision-making process.” (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 182. p.)

³³ This directive further raised asylum standard in the EU by introducing several changes, including the clarification of various concepts through the incorporation of recent case-law of the Court of Justice and of the European Court of Human Rights, measures to better take into account gender-related issues and children’s interests in asylum assessment processes, the approximation of the rights granted to refugees and beneficiaries of subsidiary protection relating to health care and employment, as well as the extension of the period of validity of residence permits issued to beneficiaries of subsidiary protection in some circumstances.” (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 188. p.)

³⁴ „In the case of recast Qualification Directive, total eight pro-migrant groups were involved in the lobbying of

illetően a legnagyobb sikert érték el - lényegében az ő javaslataik adták a bizottsági javaslat döntő részét -, de a Tanács és az EP által végül elfogadott direktívába végül csak a javaslataik fele került be.

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

II.2.2. Az EP körüli befolyásolás-szerveződés

Közelebb lépve az EP körüli lobbis- és NGO-szerveződésekhez fontos kiemelni, hogy szemben a többi uniós intézménnyel itt a döntésbefolyásoláson túl azért is fontos az itteni képviselőkkel és EP-tisztviselőkkel való szoros kapcsolat kiépítése, mert az Európa-szintű parlamenti nyilvánosság számára a plenáris üléseken vagy egy-egy EP-bizottság nyilvános meghallgatásán a baráti, vagy ezzel szemben ellenséges képviselői hozzáállás egy-egy kérdés megvitatásához - ugyanígy az érintett szembenálló feleket illető baráti vagy ellenséges ábrázolás - meghatározza az adott kérdés és az azzal összefonódó aktorok (államok, miniszterelnökök, pártok, pártvezérek stb.) megítélését. A konkrét kérdések eldöntését pedig ez már a legnagyobb mértékben meghatározza a későbbiekben, így a nagy erőforásokkal és szervezettséggel rendelkező lobbis és NGO-k a konkrét döntések befolyásolásán túl az EP-nyilvánosságot meghatározó aktorokat is igyekeznek tartósan maguk mellé állítani. Így érthető meg a Soros-hálózat *Wikileaks* által nyilvánosságra hozott 226 EP-képviselőt tartalmazó baráti-listájának fontossága, és ha nem is ilyen kiterjedt és erős EP-jelenléttel, de a többi NGO-hálózat esetében is létezneke baráti EP csoportok és listáik. A dolog természeténél fogva pedig a két konkurens befolyásolási szektor - a lobbis és az NGO-k - közül ez az átfogó EP-nyilvánosságért való versengés nyilvánvalóan az NGO-k esetében erős. A lobbizás a természeténél fogva a titkos háttérbefolyásolás útja, de kiegészítően természetesen itt is lehetséges a lobbiszevezet egy külön szervezett strómancége, NGO-szárnya stb. útján nyilvánosság előtti befolyásolási tevékenység.

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

the EU institutions. Five groups tried to influence the drafting of the proposal by the European Commission - AI Europe, the CCOEMA network, ECRE, the Women's Lobby (EWL), and the Red Cross. At the decision-making stage, the European Parliament and the Council were lobbied by the CCOEMA network, ECRE, Terre des Hommes, EWL, Asylum Aid, and the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association, as well as Red Cross" (Kaunert/ Lénard/Hoffmann 2013, 191. p.)

frakciók árnyék-rapportőrei és a frakciók adott bizottságra illetékes koordinátorainak szűk köre dönti el.

A frakciók az összes EP-bizottsághoz kijelölik a frakció koordinátorát az ottani frakciótagok közül, és ez a bizottság folyamatos működésében a frakció vezetésének álláspontját közvetíti, így az ügyenként változó *shadow rapporteur* frakciótagok mellett a frakciók koordinátorai is ott vannak a bizottság munkájának ellenőrzésében és meghatározásában. Sőt a leírások szerint a bizottsághoz érkezett tervezetek felett először egyes bizottságokban a frakció-koordinátorok ülnek le tárgyalni, és a raportőr kiválasztásába is belefolyanak, noha az a bizottsági elnök jogköre; az árnyékrapportőrt azonban a frakciók részéről a bizottságon belüli koordinátorok választják ki a bizottság tagjai közül. (Neuhold 2001).

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

Amennyiben az EP elfogadja a tervezetet illető álláspontját, ez átkerül a Tanácshoz, mely már addig is vitatta a Bizottságtól megkapott tervezetet, és ekkor a Tanács az EP módosításai felett alakítja ki az álláspontját. Ha ellentét marad, akkor a Tanács álláspontjával visszakerül a tervezet az EP-hez, és itt a második olvasatra kerül sor az előbbieket szerint megismételve, majd megy ismét a Tanács elé. Végül, ha az ellentétek ezután is megmaradnak az EP és a Tanács között, akkor egy közös egyeztető bizottság jön létre a harmadik olvasat előtt, és ebben a Tanács és az EP képviselői egyenlő számú részvétel mellett alakítják ki a közös álláspontot. Hogy adatot hozzunk a három olvasat gyakoriságára a 2006-os évet lehet említeni, amikor 103 ilyen együttdöntési eljárásban az EP és a Tanács között 58 esetben már az első olvasatban megvolt a kialakított közös döntés, 35 esetben második olvasatra került sor, és csak 10 esetben kellett közös egyeztető tanácsot felállítani a harmadik olvasatra (Lehmann 2009: 60).

Ez a döntési gépezet a folyamat minden pontján az NGO-k és lobbiszervezetek embereinek bekapcsolódásával folyik, és a statisztikák 2006-ban 70 ezer hivatalosan jegyzett érintkezést rögzítettek az EP-képviselők illetve NGO és lobbiszervezetek között, mely egy-egy EP képviselőt illetően évi száz ilyen érintkezést jelent átlagban. Ez persze azt jelenti, hogy a fontosabb tervezetek raportőrei, árnyékrapportőrei, illetve a bizottsági elnökök és bizottsági frakció koordinátorok esetében sokszáz lehet, míg az egyszerű "backbencher" szürke EP-képviselők esetében kevés.

Az EP - mint ahogy a teljes uniós döntési apparátus is - a tagállami parlamentekhez képest csekélyebb legitimációs bázisát, a társadalomhoz közelségét is igyekszik az NGO-k és a lobbiszervezetek nagy számának magához engedésével pótolni és demonstrálni. De ezen kívül az a technikai tudás és információ, melyet a legelterjedtebb területen döntő EP az egyes tervezetek vizsgálatánál igényel, az ezt nyújtani igyekvő befolyásolási szervezetektől megkaphat. Igaz, hogy ezek az általuk nyújtott anyagok információ-feldolgozások az érdekeik által szelektált képet adnak, és irányukban elfogultan tárják fel csak a szabályozandó terület kérdéseit, de ha az egymás konkurensait jelentő lobbik anyagait együtt vizsgálják meg az EP-képviselők, akkor ezek az elfogultságok elvileg részben feltárhatók és korrigálhatók. Ez igazolja azt a tendenciát, hogy nemcsak növekszik az uniós és ezen belül az EP körüli NGO- és lobbiszerveződések, de e növekedést részben az Unió maga is segíti azzal, hogy egy sor finanszírozási úton segíti ezek létrejöttét és tevékenységük kiterjesztését. Például így

ösztökélte az EU pénzadományokkal 1994-ben a *Platform of European Social NGOs* ernyőszervezet létrehozását, mely azóta is az általa összefogott szociális jellegű NGO-k és a brüsszeli uniós intézmények közötti kölcsönös befolyásolást közvetíti (Cullen 2017). Ez persze felvetette a kevésbé bőkezű uniós finanszírozást élvező NGO-k felől a kritikát, hogy a tulajdonképpen EU-s pénzekből létrehozott és ebből élő NGO-k, melyek szinte semmilyen *grass-root* társadalmi kapcsolattal nem rendelkező kis elitcsoportocskákat jelentenek, pusztán a Bizottság és az EP legitimációját szolgálják, és nem tudnak kritikai attitűdöt felvenni velük szemben.³⁵ A vitát nem eldöntve jelezni kell még, hogy az NGO-k finanszírozásának kérdéseit tárgyaló EP frakciók vitájából úgy tűnik, hogy bár NGO-k mindegyik politikai térfélen léteznek, és a politikai céljaikat velük együtt valósítják meg, de a konzervatív jobb és a liberális baloldal törésvonala mentén inkább a baloldali féltéken vannak tömegesebben az NGO-k. Ezt talán az is alátámasztja, hogy például 2015-ben a 28 legfontosabb NGO hálózatnak adott 610 millió eurós uniós adomány egynegyedét három migrásegítő szervezet kapta.³⁶ Továbbá ezt a benyomást erősítette az uniós NGO-finanszírozás adatainak elrejtését célzó zöldpártiak és baloldaliak hozzáállása is az EP egy ezt érintő vitájában 2017-ben: "in a vote today the EPP group rejected attempts to keep NGO financing a secret. Hiding behind calls for transparency in this House, the Greens and the Left in the European Parliament wanted to prevent shedding light on the use of EU taxpayers' money in funding NGOs, in a report by Sven Giegold on transparency accountability and integrity in the EU. The Greens and the Left in the European Parliament are hypocritical when they call for all-encompassing transparency from MEPs and interest groups but deny transparency in the financing of non-governmental organisations. (Press-Release 2017) Az EP-n belüli baloldali és jobboldali frakciók vitája az NGO-k uniós finanszírozása kapcsán arról is ad információt, hogy a kifejezetten a Bizottság egyes főigazgatóságai által létrehozott és finanszírozott NGO-k egy része tulajdonképpen nem kinn a terepen működésükhöz használja fel ezeket a pénzeket, hanem arra, hogy az EP-n belül és a Tanács illetve a COREPER körül építsen ki befolyosolási tevékenységet. Ez pedig - a vita alapján - a baloldaliak, a liberálisok és a zöldek NGO-inak a pénzelését jelenti, és ezzel szemben a jobboldali és konzervatív frakciók fellépve ennek a megtiltását követelik.³⁷

³⁵ „However, EU social NGOs have been characterized as elite focused with weak link to grass root constituents and have on this basis discounted as significant agents in closing gap between European citizens and EU policy makers. Scholars also point to the EU funding and project support these NGOs receive as evidence of their co-optation and inability to maintain independence from EU policy imperatives. EU NGOs have also been categorized as lacking the critical distance required to mobilize for a radical shift in EU policy and of participation in consensus-oriented processes devoid of substantive opportunities for deliberation.” Pauline Cullen: *The Platform of European Social NGOs: ideology, division and coalition*. Journal of Political Ideologies. (Vol. 15.) 2017 No. 3. 318. p.

³⁶ „The three largest beneficiaries of these commitments are the Danish Refugee Council, which accounted for 8.4%, Red Barnet Forening (7.5%) and the Norwegian Refugee Council (7.3%).” Roderick Ackerman/Elsa Perreau/Malin Carlberg: *Democratic accountability and budgetary control of non-governmental organisations funded by the EU budget*. Directorate-General for Internal Policies. 2016. 18. p.

³⁷ „The budgetary control committee is discussing German MEP Markus Pieper’s draft report on EU financing of NGOs, in which he calls for funding restrictions on organizations which „disseminate untruth” or use EU funds to lobby Parliament or the Council of the EU. At a recent closed-door meeting in Strasbourg of the MEPs working on the draft resolution, he faced pushback from Green and Socialist MEPs. „We will as Greens try to ‘kill’ this report as soon as possible” Belgium’s Bart Saes told *Brussels Influence* describing it as „direct attack” on NGOs without any proofs of the lack of their transparency.” Harry Cooper/Quentin Aries: *Commission sides with Greens on NGO funding - How to lobby (and how not to)*. Politico 4/21/2017.

II.2.3. A Tanács és a COREPER befolyásolási útjai

A Bizottság és az EP mellett a folyamatos uniós akaratképzésében a különböző miniszteri formációkból álló Tanács jelenti a harmadik fő intézményt, mely a 90-es években ciklusonként még húsz ilyen formációból is állt, de az ezredfordulótól ez csökkent, és kilenc, jelenleg tíz ilyen formációban működik. Formálisan a tagállamok Brüsszelbe kiutazó illetékes miniszterei döntenek a Tanácsban, de az esetek nagyobb részében már a döntéseik előkészítését végző formalizált egyeztető fórumokon kialakul a kompromisszum a Bizottságtól átküldött javaslat felett - vagy ha együttdöntésre tartozik, akkor még az EP-től érkező módosított javaslat felett is -, és ilyenkor a Miniszterek Tanácsa már csak aláírja külön megvitatás nélkül a döntést, és rendeletként vagy irányelvként kihirdetik. A Tanács ülése előtti döntéselőkészítő fórumokat egy háromszintes hierarchia jelenti, a csúcán a COREPER (Committee of Permanent Representatives), mely az egyes tagállamok nagyköveti rangban kiküldött állandó képviselőjét jelenti Brüsszelben, ez alatt az ezek helyetteseiből álló alacsonyabb szintű egyeztetési fórum áll, és a legalul a Bizottság felől érkező tervezeteket első szinten feldolgozó és a tagállami kompromisszumok megkötését első fokon megkísérlő *attaché*-k munkabizottságai. (Saurugger 2009:105-110; Hayes-Renshaw 2009:84-86). A munkabizottságok száma 250, a tíz Tanács-formáció nagy tárgyköréit továbbszabdalva, és ebben az *attachék* vesznek részt, akik a tagállamok vagy Brüsszelbe tartósan kiküldött specializált szakértői, vagy csak az ülésekre a tagállamok minisztériumaiból kiutazó hivatalnokai. A Tanácsnak ez a brüsszeli gépezete azonban nem jelent egy egységes működési rendszert, mert az egyes tagállamok kormányzatai otthon eltérő uniós döntési modelleket hoztak létre, és ez kihat a Brüsszelbe delegált részlegeikre is az említett háromszintű hierarchián belül.

Alapvetően három fő modellbe lehet beilleszteni az egyes tagállamokat az uniós politikai akaratképzés otthoni részlegeinek megszervezése szempontjából. Néhány állam (Franciaország, Nagy-Britannia, Dánia, Görögország és Svédország) a centralizált modellt építette ki, ahol egy külön központi főtitkárság vagy más néven egy csúcsszervet hoztak létre, és a Bizottság Tanács felé küldött tervezeteit ez kapja meg párhuzamosan e tervezetek Tanácshoz és EP-hez küldésével, és ez szervezi meg a különböző, tervezettel érintett minisztériumok belső uniós részlegeinek üléseit a tervezetek megvitatására és a közös országos álláspont kialakítására. A folyamatosan érkező tervezetek és az egyes tervezetek többszöri megvitatása miatt például az e modellbe tartozó francia SGAE (*Secrétariat général des affaires européennes*) esetenként napi tíz ilyen ülést is tart párhuzamosan, és ez szinte non-stop működik egész évben (Saurugger 2009:109). Ezzel szemben a tagállamok többségében decentralizált ez a rendszer, és az egyes minisztériumokon belüli uniós ügyekre szakosodott főosztály alakítja ki jórészt önállóan az adott tagállam álláspontját. Végül egy kevert rendszerben némi centralizáció és a széttagolt minisztériumi uniós akaratképzés együtt van jelen.³⁸

³⁸ A 2004-ben csatlakozott Közép-Kelet-Európai országok jórészt a kevert modell egy-egy variánsát alakították ki, és összeségében centralizáltabbak e téren, mint a legtöbb régi tagállam. De például Szlovénia inkább a decentralizált modell felé tolódott el, míg Lengyelországban az erősebben centralizált modell felé mentek el: "in Central and Eastern European states there has been a pronounced tendency towards the emergence of distinct 'EU core executives' who are separated from the rest of the administration. This is particularly due to the fact that negotiating accession and ensuring legal transportation of the entire *acquis* needed to be coordinated efficiently. (...) However, differences emerged even before accession. Thus while Slovenia EU affairs structures turned increasingly polycentric, the Polish government experienced a major shift towards a much more centralized approach in 2000 which included reinforced central and hierarchical coordination mechanisms." Sabine Saurugger: COREPER and the National Governments. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009. 110. p.

E három modell eltérő szerepet ad az adott tagállamok brüsszeli részlegeinek, és így a lobbiszervezetek és az NGO-k felé nyitottságuk is eltérő. A centralizált modellben otthon a tagállamban kialakul már a tagállami álláspont, és ezt Brüsszelben a munkabizottságokban, illetve a COREPER-ben és magában a Tanácsban már csak képviselni kell, de önálló akaratképzésre a tagállam hivatalnokai részéről már nem kerül sor.³⁹ Ez lezártságot jelent a lobbiszervezet és az NGO-k felé is, és az ilyen modellel rendelkező tagállamokat illetően lobbizás az uniós álláspontokat illetően csak a tagállami fővárosban lehet, de Brüsszelben már nem. A nagy szakszervezeti szövetségek, a munkálatók kamarái és az iparági szövetségei, de kulturális ügyekben az NGO-k stb. így a számukra fontos rendelettervezetek és irányelvtervezetek szempontjából Párizsban, Londonban, Kopenhágában stb. nyomulnak. De a kevert modellben is meglévő részleges centralizált jellemző miatt az ide tartozó Németországban és Ausztriában az itt amúgyis kiépült neokorporatista egyeztetési rendszerben a legnagyobb mértékben megtörténik a lobbizás és az NGO-hálózatok bekapcsolódása már a tagállami fővárosokban az uniós álláspont kialakításába.

Legnagyobb bekapcsolódási lehetőség a Brüsszelben kiépült lobbiszervezetek és NGO-k számára a Tanács döntéseit illetően azoknak a tagállamoknak az esetében létezik, ahol a decentralizált modell révén csak a tárgy szerint illetékes minisztériumi uniós részlegekben alakítják ki a tagállami álláspontot, mivel ez csak hivatalnoki szinten történik meg, országos politikai egyeztetés nélkül. Így ennek befolyásolására és az eredeti szakmai szintű álláspont megváltoztatására még meg van a lehetőség, és a tagállamok többségében ez a decentralizált modell a jellemző. Ennek ellenére az ezzel foglalkozó elemzések közös álláspontja, hogy a Bizottsághoz és az EP-hez képest a Tanácsnál sokkal nehezebb a sikeres lobbizás és NGO-befolyásolás kiépítése (lásd Saurugger 2009; Hayes-Renshaw 2009). Ennek egyik oka, hogy az itteni *attaché*knak, az állandó képviselőknek és helyetteseiknek rendelkezésére áll minden megkapott tervezet esetében az otthoni illetékes szakminisztérium apparátusa, akiktől minden információt beszerezhetnek, és így nincsenek állandó információhiányban, mint a Bizottság vagy az EP képviselők, akik ezért rászorulnak az NGO-k és a lobbiszervezetek által nyújtott speciális információkra.⁴⁰ A másik okot az itteni *attaché*-stábok és kiutazó miniszterek, illetve a megbízott állandó képviselők és helyetteseik kormánypárváltásokkal való cserélődése adja, mely a már kiépített személyi kapcsolatokat - melyek a lefontosabbak a lobbizásban és az NGO-befolyásolásban - mindig szétöri, és az egészet rövid időközönként mindig újra kell kezdeni.

E nehézségek ellenére a tagállamok fővárosain túl Brüsszelben is működik a Tanács döntéshozatalát illetően a NGO és lobbizás, és különösen a 250 munkabizottság *attaché*i felé állandó a nyomásgyakorlás. A Tanács döntéseinek nagyobbik része már a döntéshozatali fórumokon kialakul, és sokszor már a munkabizottságokban létrejön a végső megegyezés, ami felett a Tanácsban a miniszterek már nem is szavaznak, csak aláírják a döntéseket.

³⁹ Ennek egyik leágazása, hogy az ilyen centralizált modellű tagállamokban a politikailag már otthon egyeztetett tagállami álláspont már csak továbbítódik az adott állam brüsszeli állandó képviselőinek és ehhez kötötten kell tevékenykedniük. Így a kiutazó miniszternek is csak a puszta formális aláírási szerep jut, ezért például a brit miniszterek egy része sokszor ki se utazik e formáság elvégzésére.

⁴⁰ "Compared with the Commission and Parliament, the Council requires less information from private actors because it has greater opportunities to obtain information from national and local governments." Henry Hauser: European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 698. p.

II.2.4. Az Európai Bíróság befolyásolási útjai

Fontos látni, hogy a lobbiszervezetek és az NGO-k stratégiai célú perléseit és mások perléseibe beavatkozásait akadályozza az Európai Unió Bírósága esetében, hogy itt nem lehetséges az EJEB-féle *pilot judgment* eljárás (ahol a perek tucatjait összefogva az átfogó jogi és alattuk fekvő társadalmi kérdések normatív eldöntésére mondanak ki szabályokat a bírói döntésben), másrészt itt kizárt az *amicus curiae brief* intézményével beavatkozni mások által indított perlésekbe, szintén az EJEB-től eltérően. Így itt a befolyásolás és a bírói pereken keresztüli illetve a tagállami törvényhozásokat megkerülő jogi változások létrehozása csak közvetettebb úton lehetséges. Ilyen megkerülő utak azonban vannak.

A legfontosabb NGO- és lobbiszervezet befolyásolási út az előbbiek miatt a tagállamok bíróságain keresztüli előzetes döntéskérés kikényszerítése, és ez magával hozza, hogy nem a Brüsszelbe telepedett NGO-k és lobbiszervezeti részlegek érintettek a Bírósághoz (ECJ) fordulásban, hanem ezeknek a tagállami leányszervezetei.⁴¹ A taktika itt az, hogy a tagállami bíróság felé fordulva egy-egy ügygel a keresetben a hazai jogon túl az uniós jog egyes részeit is jogalapként hozzák fel, és indokolásukban a számukra fontos aspektus értelmezését is megadva kérik a bíróságot az előzetes döntéskérés kiküldésére Luxemburgba. A bíróságoknak erre mérlegelési joguk van, de ha az adott országban az befolyásos NGO-hálózatok bírói akadémiákon, oktatási központokban, vagy már a jogi kari oktatásba bekapcsolódva 'érzékenyítették' a bírói kar egy részét erre, akkor nagy valószínűséggel több bíró is hajlani fog az előzetes döntéskérések teljesítésére. Igazán hatékony azonban akkor lehet ez, ha specializált jogászi gárdát megfizetni képes ('jogvédő') NGO-hálózat lép erre a stratégiai perlési útra, mivel csak a gondosan megtervezett perlések sokasága az igazán megfelelő a kívánt jogi változások perléseken keresztüli létrehozására. A "repeat player" (az állandóan visszatérően pereskedő) pedig csak nagy pénzeszközökkel és specializált jogi tudás birtokában tud hatékonyan működni. Noha az amerikai *class action*-ra vagy a strasbourgi *pilot judgment* eljárásra itt nincs mód, de ha a kívánt változást elérni kívánó NGO-jogászok tervszerűen különböző aspektusokra bontják az átfogó jogi dilemmát, és egy sor hasonló esetet perelnek a bíróság előtt párhuzamosan - illetve a csak részben eltérő esetekben az átfogó jogi/politikai kérdés egyes oldalait külön-külön exponálják -, akkor az adott tagállami bíróság több előzetes kérelme útján az ECJ-hez küldve elérhetik, hogy ott egyesítve az ügyeket mégis a számukra igazán fontos átfogó kérdés egészére kapják meg a kívánt szabályozást bírói esetjog formájában.⁴²

A másik út az NGO-k és a lobbiszervezetek számára kedvező uniós bírói ítélet kiharcolására, ha a Bizottság gépezetét használják fel erre, ahonnan vagy kötelelességhezjárás megindítására ösztökélve ezt a szervet lehet egy tagállamot a számukra kedvező jogi politikai változtatásokra kényszeríteni, vagy a Bíróságon már futó eljárásokba beszálláskor a Bizottság nevében adandó véleményt meghatározott irányokba tolásával az ehhez szükséges információk tendenciózus tálalásával. Míg az előbbi útnál az NGO-hálózatok tagállami részlegei lépnek a pástra, addig a Bizottság brüsszeli befolyásolására az itteni részlegek, de egy-egy különösen fontos kötelelességhezjárás kikényszerítésére az NGO-szektor

⁴¹Az Európai Bíróságon belül a Bíróság (ECJ) monopolizálta az előzetes döntéskérések feletti döntés jogát, mint az uniós jog bírói fejlesztésének a legfőbb eszközét, és ezzel a Törvényszék nem foglalkozhat, noha az uniós alapszerződések ezt így nem írták elő.

⁴²Litigants also bring multiple suits simultaneously, with slightly different strategic effects. The ECJ has long had the habit of joining cases, where multiple referrals come before it with the same fact pattern concerning the same EU law or action. The trends towards joining cases has increased significantly over time. (...) Sending multiple references signals to the ECJ the saliency of the issue to private litigants and also maximizes the immediate applicability of a legal change." Margaret McCown: Interest Groups and the European Court of Justice. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009.97. p.

csúcsemberei is bevetése kerülhetnek, vagy más kardinális uniós intézkedés tagállam elleni elrendeléséről döntés esetén - mint a híres 7.cikk Magyarország elleni megindításáról döntésnél Soros György személyesen látogatta végig 2018 elején a brüsszeli uniós vezetés fő embereit. Az egyszerűbb ügyeknél azonban elég az NGO-k „talpasai” részéről a főigazgatásokon, az EP-titkárságokon és a Tanács főtitkárságán levő stabil kapcsolatok mozgósítása a kívánt irányba ösztökélésre.

Összegezve tehát az látható a Bíróság felé irányuló NGO- és lobbiszervezeti befolyásolásoknál, hogy mivel itt - szemben az Unió többi szervei felé lehetséges közvetlen ráfonódással – csak közvetett elérési utak vannak, így csak a tagállami bíróságokon vagy a Bizottság apparátusán, kivételesen fontos ügyekben az egyes uniós biztosokon vagy a Bizottság alelnökein és elnökén keresztül vezethet a befolyásolási út. Ha pedig ezt a közvetett elérést összehasonlítjuk még a szűken vett Unióon kívüli, de azért jórészt ennek a hatalmi gépezetét kiegészítő strasbourgi EJEB működésének közvetlen NGO-meghatározásával is - felidézve az ottani szinte szimbiózisszerűen összefonódó EJEB-apparátus/NGO-bázis közös döntési gépezetét -, akkor különösen fontossá válik a Bíróságnak az a néhány éve hozott döntése, mely az alapszerződés előírása ellenére megtagadta az Unió egészének és döntési gépezetének EJEB alá vetését. Ezzel ugyanis a maradék demokratikus politikai befolyásolási utak is a strasbourgi hierarchizált emberjogász apparátus és NGO-bázisa uralma alá kerültek volna Európában, és az uniós szuper-jurisztokrácia kiteljesedésének lennének most a tanúi - igaz nem Luxembourg, hanem Strasbourg székhellyel.⁴³

III. Az EU-scholarship kritikája

Az ezredforduló körüli években két tanulmányban is foglalkoztam az európai integráció szerkezetével és ennek modelljeiről szóló vitákkal, valamint dilemmákkal,⁴⁴ és az erre vonatkozó irodalom tanulmányozása közben mindig az volt az érzésem, hogy ezek jórészt pusztán apparátus-leírások, melyek bemutatják az uniós apparátus tagjainak vagy jövőendő tagjainak, hogy milyen átfogó szervezetbe lépnek be, és hol van ebben a saját helyük, funkciójuk. Korábbi átfogó olvasmányaim alapján számomra evidens volt, hogy az európai integrációra már az 1900-as évek elejétől beinduló tervezgetés egyes európai hatalmi csoportosulásokban milyen motivációkból indult, milyen ellenállásokat váltott ki ez az egyes országok elitjeiben, és milyen háttérösszefogásokkal, praktikákkal és stratégiákkal próbálták ezeket az ellenállásokat leküzdeni az integrációpárti hatalmi körök.⁴⁵ Ehhez képest az Európai Unió történetét bemutató munkák, egyetemi tankönyvek jórészt csak felsorolják az integráció történetének és az egymást követő alapszerződések és bővítések egyes állomásait különböző részletességgel, és mint a korábban háborúkban egymás ellen harcoló államok békés fejlődésének és prosperitásának régen vágyott állapota tárul a szemünk elé a történet.

⁴³ Jelezni kell persze, hogy ez a pozitív értékelés csak egy külső megfigyelő jogpolitikai értékelését jelenti, és ez nem menti fel a luxemburgi bírakat a bírói kötelességük nyílt megsértése miatti kritika alól. Ez az alapszerződéstől való nyílt eltérésük általában is sokszor jellemző volt a luxemburgi bírakra az elmúlt évtizedekben, ahogy az eddigi elemzéseink is mutatták, és ez általános kritikát érdemel. Itt csak azt kell kiemelni, hogy ebben az esetben kivételesen ennek az általánosan negatív bírászkodási stílusnak előnyös jogpolitikai hozadéka is volt.

⁴⁴ Lásd Pokol Béla: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. Politikatudományi Szemle 1998/1. sz. 21-37 p.; illetve a trilógiám Politikaelmélet c. kötetének utolsó fejezetében („Az Európai Unió politikai rendszere”), lásd Pokol Béla: Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilógia III. kötet. Századvég. Budapest. 2003. 397-413. p.

⁴⁵ Lásd különösen a nemzetközi politikai gazdaságtörténész Kees van der Pijl erre vonatkozó monográfiáit, „The Making an Atlantic Ruling Class.” London. Verso 1984, illetve ugyanő „Global Rivalries from the Cold War to Iraq” Pluto Press 2006.; az erre vonatkozó saját feldolgozásaim: Pokol Béla Globális uralmi rend I. II. kötet. Kairosz 2005 il. 2008.

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

Mostani elemzéseim közben azonban szerencsére már rátaláltam azokra az utóbbi években keletkezett munkákra, melyek az európai jog és az európa-tanulmányok problémás "scholarship"-jének, erre specializálódott szakirodalmának e hiányát történeti anyagok feltárásával megvilágítják. Ezek a tanulmányok és kutatások azért is létrejöttek a közelmúlt éveiben, mert az évtizedek elteltével az addig titkos anyagok az európai integrációt megalapozó szerződésekről és az eközbeni tárgyalásokról időközben nyilvánossá váltak, illetve az integrációtörténet kulcsszereplőinek halálával magánarchivumaik is jórészt hozzáférhetővé váltak, továbbá a még élők ezek közül már beszélhetek, interjúkat adhattak a kutatóknak az "intim" részletekről is. E mellett azonban az is kellett, hogy az évtizedekig domináns, "üdvörténetként" bemutatott európai integráció-történet – mely, mint a nehéz kezdet után az "Ígéret Földje" felé vezető fejlődés kapott bemutatást az Európai Unió felé haladó előrehaladással - a nem várt megrázkódtatásokkal jórészt hitelét veszítette. A 2008-as, egész világot megrázó pénzügyi válság, majd a 2015-ben elindult, többmillió iszlám migránstömeg Európát elárasztó beözönlésével szembeni védekező-képtelenség rádöbbentette az uniós tagállamok elitjeinek tekintélyes részét az európai civilizáció egészének eltűnését magukkal hozó veszélyekre. Ebben a változásban a korábbi optimista felfogásban *Európa "hőseit" jelentő bátor bírák, kozmopolita állami vezetők és vezető jogpolitikusok a tagállamok nemzetállami szuverenitását és ezek belső kohézióját okos praktikákkal és eltitkolt machinációkkal leépítő tevékenységükkel most, mint Európa sírásói jelennek meg sokak számára.* Így míg korábban a komolyabb kritikákat a föderalizmus felé ösztökélő uniós bírói döntésekről és alapszerződési módosításokról sikerrel lehetett a nyilvánosság előtt feltüntetni a "korlátozottak nacionalizmusaként" vagy az "ósvi szuverenitás eszmékhez ragaszkodó" visszamaradottak tudati állapotoként, addig a drámai új tapasztalatok fényében ezek a kritikák már széleskörű támogatásra találnak.

Az elmúlt években kibontakozó új kritikai tudományos kutatások az európai integrációról számomra különösen három akadémiai körből voltak fontosak. A legkiterjedtebb revízió a korábbi *uniós "scholarship"* felett egy dán történész csoportosulástól származik, melynek tagjai már az ezredforduló utáni évektől elindultak ezen az úton, de a releváns archívumok 2010 utáni megnyílása lódította meg különösen a kutatásaikat. Itt a kutatások központi alakjait és szervezőit *Morten Rasmussen, Anne Boerger, Rebekka Byberg, Vera Fritz és Jonas Petersen* jelentik, de kutatásaikat szoros egységben folytatják többek között az amerikai *Bill Davies*, a holland *Karin van Leeuwen* és *Karen Alter* kutatásaival.⁴⁶

⁴⁶A kutatócsoport által az *EU-scholarship* kialakulására és változásaira a '90-es évek közepéig elvégzett feltárások kiváló összefoglalást kaptak Rebekka Byberg PhD-disszertációjában, mely a Rasmussen vezetése mellett jött létre, lásd Rebekka Birkebo Byberg: *Academic Allies. The Key Transnational Institutions of the Academic Discipline of European Law and Their Role in the Development of the Constitutional Practice 1961-1993.* Kobenhavns Universitet, Det Humanistiske Fakultet. PhD Thesis. 2017. 142 p.

Egy másik csoportosulás az ezredforduló után a francia politikatudósok és szociológusok körében jött létre, és ez - szemben a dánokkal - nem az egész integráció történetét vette a középpontba, hanem kifejezetten csak az európai jogászai és európa-tanulmányi akadémiai kör szerveződését Pierre Bourdieu elméletét alapul véve. Bourdieu ugyanis az egyes akadémiai diszciplínák kialakulását és egyetemi tantárgyként tanításhoz illetve így egyetemi tanszékekhez és professzori státusokhoz jutását egy folyamatos küzdelemként írja le, melyhez mindig karizmatikus egyetemszervezők, okos taktikusok és legitimáló ideológiák kellenek. Így az európa-tanulmányok és európai jogászok akadémiai és egyetemi megszerveződése az utóbbi évtizedekben egy jó területet jelentett az elmélet alkalmazására, és ezt végezte el a politológus *Antoine Vauchez*, *Julie Bailleux*, *Michael Madsen* a többi társukkal az ezredforduló utáni évektől, megalkotva az európai jogászat és -tanulmányok szociológiáját. Ebből kitűnően feltárható, hogy mennyiben volt az *EU-scholarship* akadémiai diszciplínaként való megszerveződése a tudomány és a releváns tudományterületek professzori köreinek belső műve, vagy mennyiben inkább a "vizsgált tárgy" hatalmi köreinek legitimáló ideológaként és tudáshatalmi bázisként való megalkotása *kívülről*, mely így egy hatalmilag kézben tartott és tartható az akadémiai diszciplína megalkotását eredményezte.

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

III.1. A föderalisták és a szuverenisták szembenállásának kezdeti állapota

A második világháború utáni újrakezdés és az amerikai csapatok által megszállt, ellenőrzés alá vont, illetve kettéosztott Németország európai integrációba befogása, továbbá a gazdasági prosperitás által megkívánt, átfogó európai térségben megvalósított piaci keretek kiépítése felvetette a dilemmát az USA mintájára egy föderatív Európa megalkotásáról, vagy ezzel szemben csak egy lazább, nemzetközi jogi státussal rendelkező államok konföderációját jelentő együttműködésről. Az itteni szilárd nemzeti identitások és a nemzetek feletti egységes identitás teljes hiánya a föderációt hamar levette a napirendről, és az 1950-es párizsi tárgyalások a Szén- és Acélközösség létrehozásáról lesöpörték a néhány kisebb kozmopolita értelmiségi csoport elképzeléseit a Közösség egyes intézményeinek föderáció szerinti felépítésére. Ám a kisebbségben maradt nézetek támogatói nem tüntek el a közösség

intézményeiből, és a Szén- és Acélközösség legfőbb vezetői testületét jelentő *High Authority* egyes vezetőit meggyőzve igyekeztek egy olyan értelmezést elfogadtatni, hogy ez az európai integrációs forma ugyan a nemzetközi jogi formák szerint jött létre, de valójában a felépítése miatt már nem tartozik a nemzetközi jogba, hanem egy sajátos jogrendet jelent, mely inkább a valódi állam jellemzőit mutatja, mintsem egy pusztán nemzetközi szerveződését. Ebből fakadóan pedig a közösséget alapító szerződések előírásait nem a nemzetközi jogi szövegekhez tapadó értelmezési módszerekkel kell értelmezni, hanem mint egy igazi állam belső jogát az átfogó elvek és normatív célok középpontba emelésével, illetve a közösséget alapító szerződés alkotmányként felfogásával ennek alkotmányjogiasítását kell megteremtteni. Különösen a Közösség vezető intézménye jogi részlegének vezető jogásza, *Michel Gaudet* érvelt folyamatosan e fordulat végrehajtásáért, és a High Authority vezetése az 1957-ben közepén az érvelést elfogadva egy átfogó konferenciát hívott össze *Stresa* városában ennek megtárgyalására a legnagyobb reputációval rendelkező nemzetközi jogászok meghívásával (Byberg 2017:15). A konferencia teljes kudarc volt a föderáció hívei számára, mert a nemzetközi jogászok nagytekintélyű professzorai kizártnak tartották, hogy a nemzetközi jogi szervezetenként létrehozott európai közösség, mint egy állam kezdjen működni. Ezzel a Szén- és Acélközösség keretetein belül a föderalizálás-vita lezárásra került, de az 1957-es Római Szerződés tárgyalásain ugyanezek a körök ismét felvetették ezt, noha nem sikerült itt sem a szerződési előírásokat a föderáció irányába tolniuk.

A folyamatoság emberét *Michel Gaudet* jelentette az új és szélesebb integrációt megcélzó európai közösségben, aki a High Authority utódát jelentő Bizottság jogi részlegének a vezetője lett az 1958-as indulásnál, melyet 1969-es nyugdíjba vonulásáig betöltött. A Bizottság fokozott jogköre az Európa Bíróságon keresztül az egyes tagállamok kontrollálására és a közösségi jog betartására kényszerítési lehetősége *Gaudet* számára nyilvánvalóvá tette, hogy az alapszerződés sürgetett alkotmányjogiasítása nagy lehetőséget jelentene a Bizottság számára a Közösség föderatív állami jellemzőkkel felruházása felé, és ezzel a tagállamok közösségi jog alá vetése nagyságrendekkel hatékonyabb lenne, mint amit a nemzetközi szerződésként felfogott alapszerződések jelentenek. A Bizottság jogi részlegének (Legal Service) fő feladatát amúgyis az Európai Bíróság állandó megkeresése, indítványokkal ellátása és döntéseinek véleményezésekkkel meghatározott irányokba terelése jelentette, és jelenti, így *Gaudet* épp a központi helyen volt ahhoz, hogy a föderalizálást és az alapszerződések alkotmányjogiasítását kiharcolja. Ebben a küzdelmében már előnyösebb helyzetben volt, mint a korábbi Szén- és Acélközösségi vezetés idején, mert most a Bizottság első elnöke, *Walter Hallstein* teljes mellszélességgel kiállt *Gaudet* tervei mellett, és szabad kezét adott számára a Bíróság elé terjesztett bizottsági indítványok és vélemények tartalmának kialakítása terén.

Az áttörésre a Közösséget megalapozó nemzetközi szerződések alkotmányjogiasítását illetően és kvázi alkotmányként értelmezésére az '50-es években (1953-ban és 1956-ban) végrehajtott holland alkotmányódosítások adtak lehetőséget. Ezek a holland nemzetközi jogászok körében régen élő monista felfogást a nemzetközi jog és belső jog viszonyáról extrém módon kiterjesztve nemcsak a holland állam által aláírt nemzetközi szerződés közvetlen belső hatályát mondta ki, hanem szövegezése a még az így létrehozott nemzetközi szervezet által alkotott későbbi szabályok vonatkozásában is lehetőséget adott ilyen értelmezésre. Ehhez járult hozzá, hogy a holland politikai elitben a háború utáni években erős volt a föderatív európai államban felolvadás elfogadása, de az is, hogy a holland parlamentarizmusban a kormány külpolitikai téren a parlamenttől való önállósága - a hatalommegosztás egyfajta interpretálásával - a kormány által megkötött nemzetközi szerződések parlamenti ratifikálás nélküli hatályosulásának hangsúlyozását hozta magával a mindennapi politikai vitákban.⁴⁷ Az

⁴⁷ A belső holland politikai vitákról a nemzetközi jog ratifikálás nélküli hatályosulásának lehetőségéről az 1950-as évek elején lásd *Carla Hoetink/Karin van Leeuwen: Dilemmas of Democracy. Early Postwar Debates on*

extrém monista álláspont bevitele a holland alkotmányba segítséget jelentett a Bizottság jogi részlegének, hogy a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása felé tolja a Bíróságot. A tagállamoknak a közösségi jog végrehajtásában élvezett monopóliuma miatt ugyanis a bevett nemzetközi jogi értelmezés szerint csak a Bizottság köteleességszegési eljárása útján volt lehetősége a tagállamok kényszerítésére a közösségi jog végrehajtása felé, és az évek alatt ezt kevésnek találták a brüsszeli hivatalnokok.⁴⁸

Említeni kell, hogy a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása mellett, melyet a Bizottság jogi részlegében Gaudet sürgetett, a másik alternatíva a közösségi jog jogharmionizációval való bevitele volt a tagállamok jogába azon az úton, hogy a tagállami törvényhozások maguk közelítik a releváns jogi szabályozásaikat egymás felé, és 1958 után a létrejövő európai jogászai szakmai szövetségekben többségben levő összehasonlító jogászok között ez volt a domináns irányzat. Ám Gaudet és a Bizottság vezetése ezt lassúnak találta, és nem az egymáshoz közelebb hozott tagállamokban látták a megoldást, hanem a tagállami belső jogokat megtörve egy teljes mértékben együttműködő, tág európai piaci térség egységes jog alá kényszerítésében. Elhibázottnak látták a keletkezőben levő európai jogászai szakmai körökön belüli túlzott bizalmat a tagállami törvényhozásokban, és ennek is tulajdonították, hogy a tagállami bíróságok csak szörványosan küldtek akkoriban előzetes döntési kérelmeket az Európai Bírósághoz. Gaudet ezért kísérletet is tett arra, hogy a Hágában a már tervezés alatt álló 1963-as európai jogászai konferencia tematikájában a központi helyre tegyék a közösségi szerződés önvégrehajtó jellegét és közvetlen hatályát a holland alkotmány alapján is, hisz ez a tagállami törvényhozások helyett a tagállami bíróságokra teszi a hangsúlyt és ezzel együtt az Európai Bíróságra (Rasmussen 2014:144). A *Bosch-ügy* (Case 13/61) 1961-ben a holland hágai bíróságtól előzetes döntéskérésre küldve megadta a lehetőséget a Bizottság jogi részlegén Gaudet-nek a közösségi szerződés alkotmányjogiasításának ösztökélésére, ám a Bíróság az akkori összetételében még elutasította ezt.⁴⁹

A fordulatot e téren aztán a 1962-ben végbement kettős csere hozta létre a hétagú Európai Bíróságon belül, és ezek a cserék átbillentették a mérleget Gaudet-ék sürgetésének elfogadása felé. Mint végül napjainkra már nyilvánosságra került, a "bírói puccsot" - vagy másik nézőpontból: örömteli forradalmat - jelentő *Van Gend en Loos*-döntést 4:3 arányban szavazta meg a Bíróság, és a négy támogató bíró között ott volt a két új bíró, a francia *Robert Lecourt* és az olasz *Alberto Trabucchi*. Lecourt közismerten föderalista álláspontot vallott már kinevezése előtt, és a szocialista Jean Monnet köréhez tartozott, így meglepetés volt, hogy az euroszeptikus és konzervatív de Gaulle elnök és miniszterterternöke, Michel Debré őt jelölte bírónak. Ő Jacques Rueff-ot váltotta a luxemburgi testületben, aki szűk gazdasági

European Integration in the Netherlands. In Joris Gijzenbergh (ed.): *Creative Crises in Democracy*. Peter Lang. Brussel 2012. 183-213. A szerzők elemzése szerint föderatív európai állam iránti vágyakozás akkora volt a domináns holland pártokban a korabeli parlamenti viták jegyzőkönyvei alapján, hogy már az 1949-es emberi jogi egyezmény mellé rendelt Európa Tanácsot, annak parlamenti közgyűlését és Miniszteri Bizottságát is, mint egy kezdődő föderatív európai államot igyekeztek felfogni és ezt tovább erősíteni.

⁴⁸ Lásd Morten Rasmussen: *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment*. *International Journal of Constitutional Law* (Vol. 12.) 2014. Issue 1. (136-163) 142.p. Rasmussen elemzése későbbi részében azt állítja, hogy a Római Szerződést létrehozó tárgyalási jegyzőkönyvek alapján az állapítható meg, hogy a köteleességszegési eljárás túl az előzetes döntéskéréseken keresztül kényszerítés útját elvetették a szerződés tárgyalói: „Likewise, the analysis of the EEC Treaty negotiations suggests that the elements in the *Van Gend en Loos* judgment, most importantly the use of the preliminary reference system as an alternative enforcement mechanism, contradicted the original design of the EEC Treaty.” (id. mű 146. p.)

⁴⁹ „The legal service also made clear its general position on the direct effect - or self-executing nature - of treaty norms. It argued that the EEC Treaty was not a traditional international treaty, but had features of constitutional law, and independent institutions the decisions of which create obligations directly for citizens. As a consequence, the treaty had a presumption in favor of being self-executing. *This point was not taken up by the ECJ*.” (kiemelés tőlem - PB) Morten Rasmussen: *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment*. *International Journal of Constitutional Law* (Vol. 12.) 2014. Issue 1. 145. p.

nézőpontokat képviselő közgazdász-jogász volt, így nem volt meggyőzhető Gaudet-ék alkotmányjogiasítási koncepciójának elfogadására. A Trabucchi által felváltott Nicola Catalano ugyan szintén elszánt föderalista volt, így beillett Gaudet törekvéseibe, de a legmélyebb ellentéte a másik olasz bíróval, Rino Rossival, állandó személyes párbajjá tette az egyes döntésekben a részvételiüket, és egy platformon ők nem tudtak lenni. Ezzel szemben Trabucchi a belépése után rögtön megtalálta a hangot az olasz kollégával, és az követte Trabucchi álláspontját a *Van Gend en Loos*-ügyben, amit Trabucchi az ügyben készített és fennmaradt feljegyzése mutat. (A személyi körülmények és ellentétek egy interjúból derültek ki Trabucchi valamikori refendáriusával, aki egyben Catalano munkatársa is volt még a csere előtt.)

A hét bíró közül a forradalmi *Van Gend*-ügy előadó bírója a luxemburgi Charles-Léon Hammes volt, aki döntéstervezetében elvetette a Bizottság által beterjesztett, alkotmányjogiasítást szorgalmazó Gaudet-véleményt az előzetes döntéshez, és ő mellé állt a német Otto Riese és a holland André Donner. A két új bíró - Lecourt és Trabucchi – ezzel szemben elfogadta ezt, és melléjük állt két régi bíró, a belga Louis Delvaux és az új olasz kollégával már megbékült Rino Rossi, és így a négy bíróval többséggé vált a közösségi szerződés alkotmányjogiasítása és a közvetlen hatály kimondása.⁵⁰ (Rasmussen 2014:155). Igaz, óvatosságból nem használták a döntés indokolásában az alkotmányjogiasítás jelzőt a fordulatra - erre csak egy 1986-os döntésükben kerítették sort -, de a döntésben egyértelművé tették, hogy szakítottak az addigi nemzetközi jogként felfogással és az abból fakadó korlátokkal, és deklarálták a közösségi jog önálló, *sui generis* jogrendszer jellegét, mely lehetővé tette, hogy a szöveg egyes konkrét előírásain túl a közösség átfogó céljaiból és értékeiből maguk is kibontsanak további normákat. A *Van Gend en Loos*-döntés eljárásához és ebben a Bizottság Gaudet-féle véleményéhez a hat akkori tagállamból három küldött be véleményt - Németország, Belgium és Hollandia - és elvetették a közvetlen hatály kimondását.

A franciák nem írtak ugyan ebben az eljárásban a döntéshez előzetes véleményt, de az ugyanerről a kérdéstről szóló egy évvel azelőtti *Bosch*-ügyben kifejtették álláspontjukat a Európai Bíróság korlátozott jogkörét illetően a tagállami bíróságok közösségi jogot alkalmazó tevékenységével kapcsolatban. Érdemes ezt a véleményt felidézni, mert jól mutatja, hogy mi volt addig a helyzet, és mi lett volna a Bíróság szerepe az európai integrációban, ha a *Van Gend*-döntésben a 4:3 arány fordított előjelű lett volna: “the French position in the *Bosch* case was remarkably clear. The French administration believed the system of preliminary reference should not be used for circumventing the political process at the European level nor interfere in the application of European law in the member states. The ECJ should merely interpret European law at the general and theoretical level, whereas national courts which held the “*pleines compétences sur les faits et les moyens*”, should apply European law in the concrete cases.” (Rasmussen 2014:155).

Visszatérve a belgákhoz és a hollandokhoz, ők még azt is kifogásolták, hogy az ügy beadványában és a hozzá beküldött véleményben kitértek a közvetlen hatály alátámasztására a holland alkotmányra, ám az Európai Bíróság nem jogosult a tagállami alkotmány értelmezésére, hanem a közösségi szerződésből kell levezetni a döntéseit (Rasmussen 2014:155). Mindenesetre ez mutatja, hogy a világ változó, és az 1962-es holland kormány álláspontja már éppen szembenállt a korábbi holland alkotmánymódosításokat keresztülhajtó

⁵⁰A hét bíró közötti négy föderalista mellett az ebben az időben lévő két főtanácsnok közül az egyik biztosan föderalista és az alkotmányjogiasítás híve volt, ő volt Maurice Lagrange, aki még hivatalba lépése előtti tudományos írásában szállt síkra ezért: “In academic writings and before the ECJ, advocate-general Maurice Lagrange likewise endorsed European law as partly constitutional and closer to federal than to international law.” (Byberg id. mű 23. p.)

föderalista-barát elődeivel, mely aztán megalapozta a *Van Gend*-döntést, majd az azóta felépített fél-föderalista, luxembourgi esetjogot.

III.2. A nemzetek feletti európa-tanulmányi akadémiai körök megszervezése

Az áttörést jelentő döntést egyes francia, holland, belga és olasz jogászok és közösségi politikusok részéről - akik föderalizmus felé törekvő terveikben már régen erre vágytak - lelkes ünneplés követte, de másrészt beindult az azóta sem csillapodó vita és kritika a tagállamok és a nemzeti szuverenitást védők részéről. Az áttörést már évek óta szorgalmazó körök a Bizottság jogi részlege körül, különösen Michel Gaudet tisztában voltak azzal, hogy a tagállami jogi eliteken belül a nagy többség szembenáll a Bíróság új doktrínájával, és hogy a Bíróság a Bizottság szekundálásával a további döntéseiben keresztül véghez vigye a teljesebb alkotmányjogiasítást és a közösség fokozatos föderalizálását, ahhoz legalább a jogi elitek egy részét meg kell nyerniük. Ám a Szén- és Acélközösség vezetőinek említett '50-es évek közepi fiaskója a nemzetközi jogászprofesszorok visszautasítása révén még élénken élt Gaudet emlékeiben, és tudta, hogy ez nem változott meg azóta sem. Csak energikus szervező tevékenységgel létrehozott nemzetek feletti európai jogász és európa-tanulmányi akadémiai körök megteremtése, és ezek révén a nemzeteken belüli jogász körök fokozatos áthatása tudja a hiányzó jogtudományi bázist felépíteni, mert e nélkül akármikor visszafordulás jöhet létre.⁵¹ Gaudet a Bizottság bőséges pénzügyi forrásaival a háta mögött ezt a kiépítést két irányba kezdte el. Egyrészt a francia (1954) majd az olasz (1958) jogászélet kozmopolitább köreiben már az országukon belül létrehozott európai jogász szakmai szövetségeket egy ernyőszervezettel összefogva nemzetek feletti szintre kívánta emelni, és ezt szorosán a brüsszeli és luxemburgi közösségi jogász-hivatalnokokhoz illetve bírákhoz kívánta kötni, mivel meglátása szerint épp a jogászelitek ezen részeitől kell a legkevésbé tartani a nemzetállamokat sorvasztó föderatív Európa felé vezető úton. Másrészt bizottsági pénzforrásokból egy nemzetek feletti új európai jogi folyóirat gründolását kezdte el, és ennek a tagállamokon belüli jogászság és akadémiai körök felé irányuló legszélesebb terjesztésében látta a hiányzó akadémiai bázist és támogató háttérrel biztosíthatónak. Gaudet tervei mellett egy harmadik, nemzetek feletti európa-tanulmányi akadémiai háttérintézmény terve már 1948-ben felmerült a Szén- és Acélközösség létrehozásakor, és ez az *Európai Egyetem* terve volt. Végül 24 év elteltével és sokszori nekirugaszkodás után 1972-ben a firenzei *European University Institute* néven, ha nem is igazi egyetemet, de egy doktorképzést is magába foglaló egyetemi intézetet létrehozta, és ez a későbbiekben sok mindent átvett abból a nemzetek feletti háttérbázis szerepből és az európai integráció föderális állammá formáló törekvésekből, amit 1958-ban Gaudet és társai elkezdtek. Így nézzük meg e három intézmény alakulásának az útját.

⁵¹A Van Gend-ügyben és előtte a Bosch-ügyben látható volt, hogy az akkori hat tagállam közül négy is a fordulat ellen volt - Hollandia, Németország és Belgium a Van Gend-nél, Franciaország pedig a Bosch-ügyben - és az egy évvel későbbi *Costa v ENEL*-ügyben, mely a Van Gen-döntésnél még óvatosságból kihagyott elsőbbség kimondását a közösségi jog számára a tagállamok joga felett pótolta, az olaszok adtak be az egész fordulatot elutasító véleményt. Így csak a kis Luxemburg volt az egyetlen tagállam, amely állami szinten nem tiltakozott a fordulat ellen, és ez rejtélyként veti fel, hogy miért tűrték el a tagállamok ezt a saját jogászelítjeik által sem támogatott „bírói puccsot”. Rasmusen megfogalmazásában: „in existing research on European law, it has been a key puzzle why national governments accepted this fundamental transformation of the European legal order.” (Rasmussen, id. mű 157.p.)

III.2.1.A FIDE mint az európai integráció háttérbázisa

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

A kezdetet a harmonikus együttműködés jellemezte, a FIDE föderalista szellemű európai jogászok keresték az előretöréshez alkalmas tesztelési eseteket, pozitív tálalásban terjesztették a luxemburgi bírák döntéseit, és a bírósági beadványaikban az előzetes döntéskérésekre ösztökölték a bírakat, de ezen túl is általános kongresszusi deklarációk elfogadásával törték az utat a Bíróság számára. Így például a *Van Gend en Loose*-ügy Hollandiából érkezett, és beadványához a FIDE holland tagszervezete is hozzájárult. De ugyanígy, a közvetlen hatályt már kimondó *Van Gend en Loos*-döntés után az 1963-as FIDE-kongresszuson a többszáz résztvevő - köztük majd minden luxemburgi bíró – közös deklarációban jelentette ki, hogy a közvetlen hatály mellett a közösségi jogot az elsőbbség is megilleti a tagállami jogrendszerek felett, ha ütközés állna fenn. Ettől még óvatosan tartózkodott *Van Gend*-döntésben a Bíróság, de a FIDE-deklarációval megtámogatva a *Costa v ENEL*-döntésben ki is mondta ezt 1964-ben. Azonban a Bíróság mind újabb előtörésével, illetve egyes tagszervezetek részéről erre ösztökölésével ez a harmónia a tagszervezetek között kezdett megbomlani, és az első nagyobb repedést a rendeleten túl a direktívák esetében is kimondható közvetlen hatály doktrínájának kérdése hozta létre.

Az 1965-es FIDE-konferencián Párizsban ez volt az egyik vitatéma, és ez már annak az árnyékában zajlott, hogy a franciák az "üres szék politikáját" meghirdetve kivonultak a Közösség kormányközi intézményeiből, és csak alacsonyabb hivatalnoki szinten képviselték magukat (a Tanács és a COREPER esetén). Ez az alapszerződés alkotmányjogiasítását és a föderalizálás felé elmozdulást követelő hívek megtorpanását hozta létre, és talán ennek is betudható volt, hogy a direktívák esetén a közvetlen hatály kimondása ellenállásba ütközött a FIDE párizsi kongresszusán. A többség elvetette ezt, míg egy kisebbség egy enyhébb verzióban elfogadta. Ez utóbbi szerint egy direktívára közvetlenül

állampolgárok egymás közötti vitájában ugyan nem lehet hivatkozni (horizontális hatás), de ha állammal szembeni vitáról van szó, akkor a direktívák közvetlen hatályát és bíróságok általi közvetlen alkalmazását el kell ismerni. A résztvevők nem tudtak egy közös nyilatkozatot elfogadni e kérdéssel az ellentétek miatt, és a kompromisszumos megoldás az lett, hogy egy bizottságot küldtek ki a kérdés tanulmányozására - benne a Bíróság korábbi elnökével és mostani bírójával Andreas Donnerral. E bizottság aztán egy általános jogelvet konstruált a közösségi jog szellemiségére hivatkozva - a hatékonyság elvét (*effet util*) -, és a FIDE-kongresszuson teljesen elvetett álláspontot elfoglalva megállapította, hogy ez a jogelv megalapozza a direktívák közvetlen alkalmazását a tagállam bírái számára az eléjük került vitákban.⁵²

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

A FIDE belső szétszakadása és egy egységes felcsatlakozásának elmaradása a Bizottság és a Bíróság mellé lehűtötte a posztnemzeti jogászeli ként való felhasználásának reményét a tagállami jogászeli tekkkel szemben. Így a FIDE-t illetően szertefoszlott a '60-es évek elejétől táplált, eszközként felhasználható kozmopolita jogászbázis terve, és Gaudet 1969-es nyugdíjba vonulásával a Bizottság jogi részlegének új vezetője már lemondott a FIDE háttérjogász-elit ként felhasználásáról. (Byberg 2017:92-93). A luxemburgi bírák azonban még hosszú évekig eljártak a FIDE konreszusaira mind otthon, mind az ernyőszervezet közös kongresszusaira. Ez azonban már nem jelentette azt a szoros kapcsolódást a brüsszeli jogász-apparátushoz és a Bizottsághoz, mint az a megalakulása körüli években volt.

⁵²„However, a special FIDE commission, for instance with Ophül and ECJ judge Andreas Donner was established, and it found that directives could in fact have direct effect based on the principle of effectiveness (*effet util*) of European law.” (Byberg id. mű 80. p.)

III.2.2. Egy transznacionális európa-tanulmányi folyóirat gründolása

A közösségi jog alkotmányjogiasításával és a föderalizálással szembeni ellenségesség legyőzéséhez a tagállami jogászeliteket illetően kevésnek tűnt ennek támogatása a FIDE és tagszervezetei részéről az éves kongresszusaikon és deklarációikban. Az akadémiai közösségek természetét tekintve megfelelő mélységben ez csak folyamatos tanulmány-iratással, az írások jogászeliteken belüli terjesztésével és ennek révén a luxemburgi bírák föderalizálási és alkotmányjogiasítási előretöréseinek pozitív táralásával látszott lehetségesnek. A meglévő és bevett nemzetközi jogi és összehasonlító jogi folyóiratok az “ellenség kezén” voltak, így a brüsszeli és luxemburgi hivatalnok-jogász elit szája íze szerinti tanulmányok és esetjogi elemzések írása és publikálása csak ezek melletti, új európa-tanulmányi folyóiratok gründolásával látszott elérhetőnek. Ilyen több is létrejött a ’60-as évek elejétől, de ezek francia, német vagy olasz nyelvűek voltak, és csak a közös világnyelvvé vált angol adott arra lehetőséget, hogy egy igazi nemzetek feletti, kozmopolita európa-tanulmányi akadémiai szerepet el tudjon játszani. Gaudet és egy-két luxemburgi bírót is vett a szűkebb nyelvterületek felé irányuló európa-tanulmányi folyóiratok szerkesztő bizottságaiban ezek megalapítása után,⁵³ de a fő terv az angol nyelvű folyóirat megteremtése volt. Ez egyrészt a jövőbeli angol csatlakozás megelőzése is volt az angol nyelv világnyelvi primátusán túl, de ebben még az is közrejátszott, hogy az angol nyelv révén lehetővé látták majd az amerikai jogászprofesszorok bevonását is. Ez pedig az európai integráció elemzését spontán módon is az amerikai föderációs tapasztalatok mezejére viszi át az elgondolás szerint, mely felé az eltolódás a folyóirat egyik fő célja volt.

Gaudet tervei végül az angol nyelvű folyóiratot illetően kudarcba fulladtak, mert a Bizottság túl költségesnek találta egy folyóirat gründolását, de régi harcostársa, a holland *Ivo Samkalden* - nemzetközi jogász, az európai föderalizmus élharcosa, és ebben a szerepben Leiden Egyetemén 1957-ban gründolt Európa Intézet igazgatója, illetve a holland Munkáspárt parlamenti kormánytöbbségekor mindenkorai igazságügyminiszter (1956-58-ban és 1965-ben ismét) - révén 1963-ban mégiscsak létrejött a kívánt folyóirat *Common Market Law Review* (CML Rev) néven. Az közösségi jog terén a föderalizmus felé áttörést jelentő és az óriási ellenkezést is kiváltó *Van Gend en Loos*-döntés épp néhány hónappal a folyóirat indulása előtt jelent meg, és a főszerkesztő Samkalden illetve társa, az angol Dennis Thompson szerkesztőségi cikkben lelkes szavakkal méltatta a jelentőségét. Még meg is előzték a csak egy évvel későbbi *Costa v ENL*-döntés radikalizáló érvelését, és kijelentették, hogy a közösségi jogrend és maga az Európai Gazdasági Közösség a nemzetközi jogtól elkülönülő speciális jogrend és speciális kéződmény, és itt a bírói jogértelmezésnek speciális értelmezési módszereket kell használni ahhoz, hogy a Szerződés politikai céljait megvalósítsák.⁵⁴ A luxemburgi bírák előretörésének lelkes ünneplése, néha az előretörés megelőzése ezután rendszeressé vált a *CML Rev*-ben, másik oldalról a más folyóiratokban megjelent és a

⁵³ Az olasz *Rivista di diritto europeo* 1961-es alapítás után az akkori luxemburgi bírósági elnök, Donner és a később majd húsz évig luxemburgi bírónak volt Pierre Pescatore lett a szerkesztőség tagja; a francia nyelvű *Cahier de droit européen* 1965-ös alapítása után Pescatore és Gaudet lettek itt szerkesztőségi tagok, a *Revue trimestrielle de droit européen* 1966-tól indulva Gaudet és Donner részvétele mellett működött és csak az 1966-os német *Europarecht* nélkülözötte a brüsszeli és luxemburgi jogászok és bírák szerkesztőségi tagságát, ragaszkodva a kizárólagos német tagokhoz (Byberg 2017:102).

⁵⁴“The editors Samkalden and Thompson provided an enthusiastic support of the ruling in the first editorial, where they stated that the European Economic Community had a ‘special character’ and that ‘unique’ methods had to be employed in order to meet the political objective of the Treaty. Thus, the editorial anticipated the definition of European law as ‘special and original’, as proclaimed in the ECJ’s ruling in *Costa v ENEL*, where the primacy doctrine was established, affirming that in contrast with ordinary international treaties, the EEC treaty had created its own legal system, which was an integral part of the legal system of the Member States”. (Byberg 2017:104).

luxemburgi esetjoggal szembeni kritikus tanulmányok szerzői mindig számolhattak a legkeményebb megtámadásukra az itteni szerzők és szerkesztők részéről.

Az akadémiai lepel jellegét a folyóirat esetében azon is lemérhetjük, hogy az indulást követő első tíz évben (1963-74) az összes cikk egynegyedét a Bizottság jogászaírták, melyek aztán bár ténylegesen a brüsszeli bürokrácia hatalmi szavát jelentették, de mint akadémiai "szakmai vélemény" voltak ezáltal idézhetőek. E mellett, amit a luxemburgi bírák többsége még óvatosságból elkerült a döntéseik kimondásakor, azt az itteni cikkekben harsányan és őszintén hirdették. Például míg a luxemburgi esetjog még megállt a nemzetközi jogtól általuk elszakított közösségi jog 'speciális jogrendként' megjelölésénél - gondoljon erről a speciális jellegről a jótékony homályban aztán mindenki azt, amit akar - addig a *CML Rev* cikkekben minden köntörfalazás nélkül megírták, hogy az európai közösségi jog alkotmányjogot jelent a tagállami jogok felett. De a föderalista irányú fejlesztés legelszántabb hívének számító Pierre Pescatore, luxemburgi bíró (abban az értelemben is, hogy Luxemburg Nagyhercegség jelöltjeként volt itt bíró 1967-85 között), amit nem tudott megtenni esetjogot alkotó érvelésében bíróként, azt itt írt cikkében megtette, és kinyilvánította 1970-ben, hogy a Közösség a föderalizmus egy válfaját jelenti (Byberg 2017:105).

A *CML Rev.* egy időre távolabb került a brüsszeli bizottsági jogászelittől Michel Gaudet innen való 1969-es nyugdíjba vonulása óta, és elsősorban a luxemburgi bírák körül szeveződtek egy ideig, de ez 1974-től a brüsszeli kapcsolat is helyreállt, amikor Gaudet utódjaként *Claus-Dieter Ehlermann* lett a Bizottság jogi részlegén a vezető. Ehlermann - fiatalabb korábban maga is egyetemi karriert folytatva - még Gaudet-nál is agilisabban használta fel a brüsszeli tervekhez akadémiai háttérbázisként a folyóiratot, sőt a többi, egyes tagállamok nyelvébe jobban bezárt európai jogi folyóirat szerkesztőségében is feladatot vállalva a legnagyobb energiával vonta be mindegyiket a Bizottság és a Bíróság új és új doktrínáinak és terveinek támogatásába. A Bíróság egyes eljárásaihoz készített bizottsági beadványokat - indítványokat és a tagállami bíróságok által indítványozott előzetes döntéskérési eljárásokhoz írt bizottsági véleményeket - még az eljárás folyamata alatt szétosztotta a baráti európai jogi folyóiratok szerkesztőségeiben, biztatva őket a lap következő számaiban ezzel való foglalkozásra. Ezt annál könnyebben is meg tudta tenni, mert a '70-s évek elejétől szokásossá vált, hogy a Bizottság jogi részlegének szobáiban a baráti európai jogi folyóiratok szerkesztői rendszeresen találkoztak, mintegy a Kelet-Európában a szovjet időkben ismert Pártközponti "főszerkesztői értekezletek" brüsszeli megfelelőjeként (Byberg 2017:107).

Az intenzívebb kapcsolat most már a Bíróság bíráin túl a brüsszeli jogászapparátussal is azért fontos volt az utóbbiak számára, mert a '70-es évek elejétől a tagállamokon belüli ellenállás a luxemburgi bírák expanzionizmusával szemben növekedni kezdett. Ám a *CML Rev* tudós álruhában fellépő jogász hivatalnok-szerzői kemény hangnemet használva rögtön odacsaptak.⁵⁵ Az olasz bíróságokon belül ezidőtájt kampány indult az előzetes döntéskérések mellőzésére illetve a Bíróság kerülésére, és a *CML Rev.*-ben írt tanulmányában ezt a bizottsági jogásZRészleg munkatársa, *Cesare Maestripieri* eretnekségnek minősítette. De az igazán kemény küzdelmet az expanzionista luxemburgi esetjog födeatív Európa felé nyomásával szemben a német alkotmánybírák keztek el a '60-es évek vége felé. Az egyre kiterjedtebb tagállami alárendeltséget eredményező luxemburgi döntések és az ezeket kodifikáló illetve ezzel rögzítő közösségi rendeletek és direktívák ellenhatásaként a német akadémiai és bírói körökben vitatni kezdték, hogy ezzel szemben legalább a német alkotmányos alapjogok és az alaptörvényük legáltalánosabb elvei legyenek kivételek, és ezeket illetően ne létezzen az alárendeltség. Erre reagálva és ezt elfojtandó a luxemburgi bírák egy német bíróság által beküldött előzetes döntéskérési eljárásban kimondták, hogy nincs kivétel, és még a tagállami alkotmányok legáltalánosabb elvei sem jelenthetnek mentséget a

⁵⁵„In very strong language, EC representatives and scholars commented ruling or procedures from national courts that did not comply with ECJ's doctrines in the *CML Rev.* „(Byberg 2017: 109).

Bíróság esetjogával való szembeszállásra (Case 11/70, az *Internationale Gesellschaft*-ügy). Erre jött még fokozásként a *Grad*-döntés a direktívák közvetlen hatályának deklarálásáról, majd ennek körbeépítése az esetjoggal 1970-74 között, és ez egy sor országban a legelemibb erejű bírói és alkotmánybírói szembenállást kezdte kiváltani a luxemburgi bírakkal szemben. Utólag ezt a kemény nyomulást a Bíróság Pierre Lecourt elnök alatti szuperaktivista korszakának tulajdonítják (1967-76), mert sem előtte, sem utána azért ilyen skrupulusok nélküli agresszív túllépés a szerződés szövegén nem történt, és inkább óvatosabb, álcázó fogalmazást használtak a luxemburgi bírák.

A visszacsapás nem maradt el, és a német alkotmánybírák 1974-ben az ún. *Solange*-döntésükben kimondták, hogy ameddig a közösségi alapszerződés nem rendelkezik egy alapjogi katalógussal a német alaptörvényhez hasonlóan, addig (*solange*) a német bíróságok jogosultak megtagadni az engedelmességet a közösségi jogi aktusoknak, és a bírák által ezek német alkotmánybírákhoz elküldése után a jövőben az ilyen aktusok vizsgálat alá kerülnek. A *CML Rev.* tanulmányai ezután erre reakcióként éveken át a Közösség összeomlását jósolták, és elfogadhatatlannak nevezték a német alkotmánybírák álláspontját. A német alkotmánybírák azonban nem hátráltak, és 1986-ban a Zöldek pártjára vonatkozó döntésük apropóján - az ún. *Solange II.*-döntésükben - egy csavarral ismét kimondták a közösségi jogi aktusok, köztük a luxemburgi bírói döntések feletti német alkotmánybírói kontrollt. A csavar az érvelésükben azt jelentette, hogy most már elismerték a közösségi alapszerződések alkotmány jellegét, de ragaszkodtak ahhoz, hogy mivel nincs benne alapjogi katalógus, így addig (*solange*) mégiscsak a német alaptörvénynek van elsőbbsége, és ennek alapján ők a jövőben is jogot formálnak a közösségi jog kontrolljára, és esetleges ütközés esetén a németországi alkalmazás megtiltására. A luxemburgi bíró, *Pierre Pescatore* - az európai föderalizmus és alkotmányjogiasítás legnyíltabb híve a luxemburgi bírói testületben - feltehetően a lényegét mondta ki ennek bírálatakor, hogy a német alkotmánybírák tulajdonképpen a tagállami önállóságukat féltik a Közösséggel és a luxemburgi bírakkal szemben, de ezt nem merik nyíltan kimondani, és az alapjogok hiányával csak takaróznak. Azóta a majd minden európai alkotmánybírói bíróság által átvett szembeszállási lehetőség az uniós jogi aktusokkal és a luxemburgi bírakkal szemben már kitágította az ellenállás alapját, és az alkotmányos identitásra illetve az alapszerződésen túllépésre (*ultra vires*) hivatkozva az alapjogok kiemelésén túl is deklarálták a lehetőséget a szembeszállásra. Vagyis *Pescatore* valóban a lényegét érintette, mert itt tényleg a tagállami szuverenitás megvédése volt a cél. De ahogy a luxemburgi bírák az addigi jogállapotot illető "puccsukat" illetően álérveket hangoztattak, úgy a szembeszállás a német alkotmánybírák részéről is álérvekkel történt.⁵⁶ A német alkotmánybírák később el is vetették ismét az uniós szerződések alkotmánykénti elfogadását, és a 2009-es Lisszaboni döntésükben nemzetközi szerződésként minősítve ezeket az Európai Unió nemzetközi szervezet jellegét mondták ismét ki.

A *CML Rev.* e szembeszállásokkal és ezt támogató akadémiai írásokkal szemben ellentanulmányok és kíméletlen kritikai recenziók iratásával bizalmi brüsszeli és luxemburgi jogászaikon keresztül mindig keményen fellépett, és ennek biztosítaként a luxemburgi bírák részéről egy szerkesztő beépítésére is sor került. *David O'Keefe*, aki O'Higgins luxemburgi bíró referendáriusa volt, 1985-től a *CML Rev.* egyik szerkesztője lett, és a mellett, hogy ő felügyelte ettől kezdve közvetlenül a luxemburgi esetjogról íratott tanulmányok és elemzések tartalmát, egyben visszajelző szerepet is betöltött. Ha valamelyik luxemburgi bíró

⁵⁶A *Pescatore* által föderalista álláspontjának védelme érdekében használt és sokszor a többi bírót messze meghaladó őszintesége és skrupulusok nélküli nyílt érvelése a *stormtrooper* (rohamosztagos) jelzöt is meghozta számára, igaz itteni véleménye kinyilvánításakor ő sem fukarkodott a német alkotmánybírák egyáltalán nem hízogó minősítésével (lásd Bill Davies: *Internationale Handelsgesellschaft and the Miscalculation at the Inception of the ECJ's Human Rights Jurisprudence*. In: Bill Davies/Fernanda Nicola eds.: *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge University Press. 2017, 157- 178. p.

elégedetlenségét fejezte ki egy-egy megjelenő cikkel kapcsolatban, akkor ezt visszajelezve rögtön lépéseket is tettek a továbbiakban ilyen malőr megelőzésére.⁵⁷ A *CML Rev.* európai jogász akadémiai bázisként így fő vonalait illetően kifejezetten pártos és tendenciózus elméleti háttérrel préselt be a születő európa-tanulmányi közösség megalapozásába, de a későbbiekben egy sor tanulmánya azért megőrizte a kritikai vonalat a brüsszeli és luxemburgi jogászelit föderalizálásával illetve alkotmányjogiasításával szemben. Az 1963-as indulásuk utáni első évtizedekben szinte bértollnoki teljesítményük és tapadásuk a luxemburgi bírókra és a brüsszeli jogász-hivatalnokokra változott a '80-as évektől - az O' Keeffe révén létrejött minden visszakötés ellenére -, és részben igazi tudományos motivációkból született írások is megjelentek itt. Ma meglepetésként hangozhat, de *Koen Lenaerts* - 2003-tól luxemburgi bíró és 2015-től már a Bíróság elnöke is - a *CLM Rev.*-ben 1986-ban tanulmányt jelentetett meg, melyben kiállt a közösségi jog egyszerű nemzetközi jogi jellege mellett - mely korábban, mint "blaszfémia" elképzelhetlen lett volna itt.⁵⁸ A "vérben és mocsokban" született és kifejezetten pártos célokra létrehozott és a születő európa-tanulmányi akadémiai közösséget elméleti alapokkal ellátó nemzetek feletti folyóirat így, ha hosszabb ideig is játszotta a pártos és brüsszeli-luxemburgi irányítottaságú szerepet, mint a FIDE - mely már rögtön az alakítása utáni évektől kitört részben a föderalizálást és alkotmányjogiasítást szolgáló szerepből -, de a 80-as évek közepétől részben igazi akadémiai fórummá is vált.

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

III.2.3. A tagállami akadémiai körök feletti föderációpárti egyetemi intézet

Max Kohnstamm, a korábbi Acél- és Szénközösség főtitkára és a Monnet-bizottság alelnöke volt az '50-es években, és a firenzei egyetemi intézet megalakítása után 1972-ben ő lett ennek a vezetője. A működtetés azonban - a brüsszeli elithez kötődés biztosításán túl - jórészt már nem hozzá fűződik, hanem főként *Mauro Cappelletti*hez, akit Kohnstamm az EUI professzori kinevezései között az elsőként kinevezett ennek jogi tanszékére. (A másik három tanszék az európa-tanulmányok történeti, politikai és társadalomtudományi részlegeit jelentették.) Cappelletti összehasonlító jogász volt már évek óta a Firenzei Egyetemen, és egy csoport összehasonlító jogászt maga köré szervezve éles harcot folytatott az összehasonlító

⁵⁷ „In 1985, he was invited to become an editor, as his position at the ECJ would also enable him to provide a more up-to-date case law section in the journal. However, he would also serve as the link between the ECJ and the *CLM Rev.* in other ways, as he could report when judges were displeased with articles. In 1990, he wrote to the associate editor Alison McDonnell that a specific article had been 'severely criticised by persons at the court, and that 'we should be more careful about our screening.' (Byberg 2017:111.)

⁵⁸ "A noteworthy exception is Koen Lenaerts, at the time professor of European law and private international law at the University of Leuven, ECJ judge 2003-2015, and president of the ECJ since 2015, who insisted that the European Communities were institution of public international law, because of their creation by treaty. The fact that the content - as interpreted according to object and purpose - could appear to be functional equivalent of a constitution, was irrelevant in that respect". (Byberg 2017: 114). Hogy Lenaerts aztán a luxemburgi bíróvá, majd elnökké válva semmit nem tudott változtatni azóta sem a luxemburgi bírók esetjogán az 1986-os álláspontjának megfelelően, az mutathatja a kialakult gyakorlatok és bírósági gépezetek önjáró jellegét, de általában is az alkotmánybírók és brüsszeli testületek nehéz módosíthatóságát.

jogászat pozitívista irányzataival szemben. Ő az összehasonlítást eszköznek tekintette, hogy az elkülönült európai társadalmakat és államokat egymás felé ösztökélve egyre inkább egységes államba szerveződjenek. Úgy ahogy a középkor és az újkor elején az egységes európai kultúra és a *ius commun* joga révén csak formális államhatárokkal voltak elkülönülve az országok. Tulajdonképpen tudós mezben ő egy igazi aktivista volt, aki a tudományos információk megszerzéséért alapvetően csak a társadalmi valóság meghatározott irányú átalakítása miatt törekedett. A tisztább tudományos érdeklődésű - az ő értékítéletében "pozitívista" - összehasonlító jogász körökkel szembeni küzdelme közben az amerikai jogi realistákkal került kapcsolatba, és ennek révén 1970-ben Stanfordban is professzori állást kapott, megtartva a firenzeit is. Ezután került kapcsolatba az EUI-val, és vált ennek is a professzorává, majd az összehasonlító jog aktivista művelőjéből így vált egyben az európai jogászat elméleti megalapozásának szervezőjévé.

Az európai joggal és az európai integrációval közelebbről ismerkedve az amerikai tapasztalatai alapján rögtön egy kezdődő föderációként fogta ezt fel, és egy ilyen nézőpontba helyezett bemutatására fontosnak találta Amerikából a stanfordi kollégák bevonását. Ebből a célból szervezte meg 1977-ben a "New Perspectives for a Common Law of Europe" címmel egy többnapos konferenciát az EUI-ban, ahol mind a brüsszeli Bizottság jogásza és a luxemburgi illetve strasbourgi bírák közül tudott résztvevőket találni, mind az amerikai professzorok közül néhány neves professzort. Ez volt aztán a kezdete a '80-as évek elején elindult monumentális tervnek, melyben az európai integrációt, mint egy keletkező föderációt mutatták be több vastag kötetben, minden egyes aspektusnál összehasonlítva és párba állítva a korábbi évszázadban az USA-ban végbement fokozódó összefonódást és föderalizmust az európai folyamatok megfelelőivel. A projekt brüsszeli finanszírozása bőkezű volt, de e mellett Cappelletti a korábbi amerikai kutatásait finanszírozó Ford Alapítványt se hagyta ki, ahol lelkesen fogadták az európai integráció USA mintájára történő bemutatását és ez által ösztönzését. Eleinte a projekt elnevezésébe is bevették az amerikai föderalizmus fényében történő integrációelemzést,⁵⁹ de végül az egyszerűbb "Integráció a jogon keresztül" (Integration through Law") néven jelentek meg az elkészült kötetek.

Cappelletti megtervezte a kutatást, megadta a fő csapásirányt az európai integráció amerikai föderalizmushoz közeledésként bemutatására, és amerikai professzortársai bevonásával biztosította már a kiindulásnál a föderalista tapasztalatok dominálását a nézőpontokban, azonban a tényleges kutatásirányításban már csak alárendelt szerepet játszott. Végül is ő az összehasonlító jogot is csak politikai céljai eszközeként művelte, és az új területén az európai jognál a '80-as évek elejére felhalmozott hatalmas precedensanyagot és a brüsszeli hatalmi szerkezet belső bonyolultságát ezzel a mentalitással fáradságos lett volna már elsajátítani. Így kapóra jött számára a dél-afrikai származású, de a nyugati egyetemeken végzett *Joseph Horowitz Weiler*, aki 1978-ban jelentkezett nála doktori értekezésének elkészítésére. Korábban e tárgykörben írt tanulmányai Weiler nagy felkészültségét mutatták az európai integráció és európai jog ismerete terén, és a némileg később írt tanulmánya "The Community System: The Dual Character of Supranationalism" címmel az EUI vezetői között a legnagyobb elismerést hozta számára. Weiler úgy jellemezte később saját szavaival a Cappellettiel kialakult kapcsolatát, mint a "rabbi és tanítványa" közötti viszonyt, de ténylegesen inkább arról volt szó, hogy a képzett és óriási munkabírással rendelkező Weiler inkább maga tanította és korrepetálta Cappellettit, amikor az a szokása szerint visszament amerikai egyetemére, egy rövid kurzusra 1982-ben, és ott az európai jogot kezdte tanítani (Byber 2017:129).

⁵⁹ 1977 decemberében az EUI „The Emergence of a New Common Law of Europe: Some Basic Developments and Instruments for Integration Considered in the Light of the US Federal Experience” néven jelölték az elkezdés alatt álló kutatási munkákat.

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

A végső koronát azonban Weilerék munkájára a 2002-ben elkezdődött európai alkotmányelőkészítési munka sikere tette volna fel, melyben az EUI professzorai és kutatói a brüsszeli hivatalnok-jogászokkal vállvetve középponti szerepet játszottak. A kudarc a holland és a francia népszavazáson való elutasítással levette ugyan a politikai napirendről a föderatív Európa megvalósítását, de ahogy az osztrák Alexander Somek írta 2012-ben egy tanulmányában, a politikai téren elszenvedett kudarc csak arra volt jó, hogy mostmár az általuk létrehozott akadémiai berkekben mintegy pótlékként a fogalmak átértelmezésével törekedjenek föderalista szellemben használni a fogalmakat.⁶⁰ A föderalizmusban többszintű alkotmányi rendszer van a föderáció és a tagállami szinten is, így elkezdték használni az Európai Unió vonatkozásában is ezt, és a puszta akadémiai *de lege ferenda* véleményeket jelentő összehasonlító alkotmányjogi termékeket a konferenciáikon elfogadva elkezdték az "igazi európai alkotmánynak" nevezni, mint a többszintű alkotmányosság felső rétegét. Ugyanígy az addigi nemzetközi jogi felfogást elvetve elkezdték ezt nemzetközi *alkotmányjognak* nevezni, és ez alapján megindult az ettől eltérő tényleges állami alkotmányi megoldások elítélése, mint az "európai alkotmányosság megsértése".

Az akadémiai köntösbe burkolt politikai felhasználás megszelídítésének az igénye azonban az európa-tanulmányoknak ezt a transznacionálisan gründolt akadémiai közösségét ebből az irányból is elérte egy idő után, ahogy a FIDE-nél és a *CML.Rev.*-nél is láttuk. A Cappellettihez képest nagyságrendekkel komolyabb szellemi kapacitásokkal és kutatási munkabírással rendelkező Joseph Weilert már az összegző nagy tabló köteteinek sikeres elkészítése után zavarni kezdte a '80-as évek végétől, hogy a projektjében együttműködők tekintélyes része alapvetően politikai aktivista, komolyabb tudományos kvalitás nélkül, és főként a szellemi termékek irányában minden kritikai beállítottság híján van. Amikor például a *CML Rev.* szerkesztői 1989-ben kérdezték tőle, hogy a luxemburgi bírák esetjogával egyik

⁶⁰ Lásd Somek megfogalmazását: „Since nobody appear to believe any longer in a change of the world order by political means, scholarship is increasingly taking comfort from the academic equivalent of practical change, namely the re-description of social realities, If the world cannot be changed, you imagine it changed and pretend the work of your imagination to amount to the real. (...) The most ludicrous form of the re-description is the application of constitutional vocabulary to international law.” Alexander Somek: Administration without Sovereignty. In. Petra Dobner- Martin Loughlin (ed.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford University Press 2010. 286.p.

meglepően kritikus tanulmányt illetően mit tegyenek (“ugye elutasítsuk!”), akkor azt válaszolta, hogy már a kritikus hangnem miatt is le kell közölni, mert épp az a baj a folyóirat cikkeivel, hogy semmi kritika nincs bennük a Bíróság esetjogával szemben. De magának az EUI-nak a túlzottan politizáló jellegét is kifogásolta már ennek vezető professzoraként a ’90-es években, és jóindulatúan arra fogta ennek kialakulását, hogy Cappelletti túlzott személyes ’idealizmusa’ és az emberi jogi eszmények iránti szererete miatt a kelleténél kissé normatívabb beállítottságú volt a tudományosság rovására, de a demokrácia rovására is, mert nem bízva a demokratikus politika “szennyes és visszataszító fondorlataiban”, inkább ezen az úton látta elérhetőnek a nemes célokat.⁶¹

III.2.4. Epilógus

A fejezet lezárása előtt érdemes azt a végeredményt felidézni, melyet a nemzeti akadémiái körök feletti szinten létrehozott és az európai jogász közösségek szocializációját döntő mértékben befolyásoló európai kozmopolitizmus az uniós jogászelit, köztük a luxemburgi bírák és munkatársi környezetük vonatkozásában napjainkra létrehozott. *Martin Höpner*, német professzor kutatócsoportjával a luxemburgi bírák (és munkatársaik) speciális szelekcióját és előzetes szocializációját vizsgálta meg, és azt találta, hogy az európai jogász közösségek már kezdetektől egy olyan sajátos belső aktivista ethoszt alakítottak ki, amely az ide bekerülni kívánó jogászt az általános jogász ethoszhoz képest átalakítja, illetve csak az maradhat itt sikert remélve, aki ezt az aktivista ethoszt és az ezzel járó európai jogász felfogást átveszi. Luxemburgi bírósági pedigré pedig már eleve csak az lehet, aki sok évet ezekben a közösségekben eltöltött, és ezzel már belé is szocializálták ezt az aktivista ethoszt. Míg az általános jogász ethosz hagyományosan a fennálló megőrzését részesíti előnyben, és a változtatáshoz mindig csak külön érvekkel nehezen rávehető jogászt nevel - a jog funkciója érdekében -, addig az európai jogász belülről már átnevelve (ha sikeres volt ilyenfajta szocializációja) mindig a fennálló belső állami rend lebontását és a mind szorosabb európai összefonódó állapotok felépítését látja normálisnak. Sőt, ezt, mint egy jogász élcsapatbeli tag, az *avantgárd egy tagja* az identitásának alapjaként értékeli. Az általános jogász neutrális gondolkodás helyett itt a normális a víziókat jelentő értékekben gondolkodás, és a fennálló jogi állapotok abba az irányba kényszerítése. A luxemburgi bírósági és munkatársi környezetüket, illetve a brüsszeli jogászelit tagjait ez a misszionárius európai jogász közösség szocializálta az európai jogász előéletében, de ha ez kevés volt, akkor itt csak az mehet előre és illeszkedhet be, aki ezt az aktivista és mindig egyre szorosabb európai összefonódást hirdető ethoszt teljes mértékben át tudja venni. Höpner szavaival: „in einer ersten Stufe geht es dabei um eine Akt der Vorprägung und der Selbstselektion. Richter am EuGH wird nur, wer - in welcher Funktion auch immer - Teilnehmer des europarechtlichen Diskurses ist. Dieser Diskurs beherbergt einige Eigenarten, die ein spezifisches Vorverständnis von den Aufgaben und Funktionen des Europarechts transportieren und von denen die Richter bereits vor ihrem Eintritt in das Luxemburger Gericht geprägt ist. Dabei, so meine These, handelt es sich um Spuren einer rechtspolitischen Agenda, der an anderer Stelle in Reinform zu begegnen ist: in jener „monistischen“ Linie des progressiven Völkerrechts, die nach Einhegung nationaler Souveränität in einen verbindlichen übernationalen Rechtsrahmen strebt.” (Höpner 2014:11).

Pescatore, Gaudet majd Cappellettiék extrém vizionárius aktivizmusa - melyet ha Weiler utólag már korhol is az akadémiái neutralitáshoz visszafelé igyekezve, de melynek örököse

⁶¹ Álljon itt Weilernek ez a megvallása szó szerint is: „Weiler attributed this to Cappelletti’s personal idealism, which made him believe in convergence of legal system and the higher law of human rights rather than the ’messy and oft ugly vicissitudes of democratic politics.” (Byberg 2017:120).

napjainkig - így ivódott bele az európai jogász és európa-tanulmányi közösségekbe, és ma már kiirtani is nehéz e közösségekből. Az *EU-scholarship* állapota így maga is egy problémát jelent az Európai Unió reformjára törekedve, és talán erre lehet a legkevésbé számolni e reformok elkezdésénél. De az európai jogász akadémiai közösség egészének problémás születése - mint az előbbiekből látható volt az általuk vizsgált intézmények (Bíróság és Bizottság) pártos és tendenciózusan alakító vezérszerepe mellett - arra is választ ad, hogy az eredetileg nemzetközi jogi státusú európai jog és intézményrendszer titkolt hátsó manőverekkel végbemenő alkotmányogiasítása és ezzel az Európai Bíróság felszabadítása a legszabadabb értelmezés felé, e Bíróság bíráinak és a brüsszeli jogászelit vezetőinek aktív behatására jött létre. Így az 'EU scholarship' hatására kialakított mind expanzívabb doktrínák is ténylegesen magának az uniós jurisztokráciának a művei voltak a legtöbbször. Ezt a háttérrel már ismerve így például *Anja Wiesbrok* evidenciaként előadott vallomása is - miszerint az európai jogi jogászprofesszorok írásai és az ECJ esetjoga illetve ennek alkotmányogiasítása és így módon prezentálása egymást erősítve és legitimálva alakult⁶² - új megvilágítást nyer. Sok szempontból ez a 'scholarship' a luxemburgi bírák egyszerű propagandáját jelentette, és csak a luxemburgi illetve brüsszeli jogászelit megrendeléseire jöttek létre az általuk grüdült és pénzelt folyóiratokban és konferenciákon.

IV. Az uniós jurisztokrácia legitímációs problémái

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

Az államokat és hatalomgyakorlásukat illető legitímáció igényének elméleti reflexiói csak az 1900-as évek elején jelentek meg egyes államelméleti szerzőknél, de kifejezett elméleti reflexiók nélkül igazolások például már a korai római köztársaságban felfedezhetők. Ekkor Agrippa híres meséje a patricius uralommal elégedetlen plebejusok kivonulásakor az uralom szerkezetét, benne a patriciusok dominálását igyekezett igazolni, és az egyes római társadalmi csoportok ebben játszott szerepét a plebejusok előtt úgy magyarázta, hogy a test fő részeit illető funkciók analógiájával igazolta ezt. De ugyanígy minden stabilabb államhatalomnak a civilizációk menetében valamilyen igazolása létezett a hatalom elfogadtatására, például a fáraó, a császár isteni természetének állításával, vagy csak az

⁶² „Legal scholars have played a dual role in promoting the constitutional paradigm of an ever-expanding scope of directly enforceable residence and movement rights in the EU. First, by presenting the expansion of free movement rights as an inevitable outcome of the EU constitutional order based on directly enforceable rights, scholars have played a significant role in legitimizing the jurisprudence of the Court in the face of initial resistance from the member states. Second, legal scholars have been an important source for the Court of Justice in developing its case law in its area.” Anja Wiesbrok: The self-perpetuating of EU constitutionalism in the area of free movement of persons: Virtuous or vicious cycle? *Global Constitutionalism* 2013 Issue 1. 125. p.

istenektől átruházott hatalmának igazolásával, mint amit a keresztény középkorban a földi uralkodó pápai felkenése az uralkodása kezdetén is mutatott; de ugyanígy a kommunista uralom kezdetén a szovjet birodalomban a Lenin által véglegesített teória a kommunizmus felé vezető élcsapatnak a történelmi szükségszerűség beteljesítését elvégző hatalmát emelte ki legitimációként, amit Magyarországon “szabadnép félórák” keretében súlykolással is igyekeztek reggelenként a munkakezdés előtt egy ideig elfogadtatni.⁶³

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

Ennek menetében merült fel aztán nagyon hamar, hogy a jelentős önálló döntési hatalmat gyakorló közösségi, majd uniós hatalmi szerkezet - a tagállami kormányok demokratikus legitimációja alól kiszabadulva és ettől eltávolodva - a legitimációs deficit problémáját mutatja. Mivel a legitimáció Európában kialakult és a világ jelentős részére áterjedt formulája szerint az államhatalom igazolása csak az állampolgárok milliói általi választás útján lehetséges, így a kérdés vitatása a “demokratikus deficit” elnevezést kapta. A vita persze jótékonyan eltakarta azt, hogy demokratikus deficitnek egyáltalán nem lett volna szabad felmerülnie a Római Szerződés által létrehozott hatalmi szerkezetben, hisz ezt a tagállamok kormányközi gépezete mozgatta eredetileg, és ez “otthonról” legitimálva volt. Ám a demokratikus deficit célzatos hangoztatása inkább azt szolgálta a közösségi Európáról szóló vitákban, hogy a tagállamok parlamentjeinek küldötteit jelentő Parlamenti Közgyűlés - ahogy eredetileg nevezték - a pusztá konzultatív szereplőből igazi parlamentté váljon. Öntudatosan át is nevezték magukat az itteni képviselők erre már a '60-as években, és az új alapszerződésekben aztán a közvetlen választás útján történő megalakulást és az Európai Parlament nevet is elérték. Ez azonban nem változtatott azon, hogy az egyes országok népein és nemzeti identitásain túl egységes európai nép és egységes európai identitás nincs, és ezért a tagállami pártokból fokozatosan kialakuló európai szintű pártok csak laza képződmények, és bármikor felbomló és átalakuló állapotban vannak.

A demokratikus deficit vitái így csak letakarják a mélyebben zajló küzdelmet, hisz a tagállami politikai elitek tekintélyes része abból indul ki, hogy nincs itt semmilyen deficit, hanem csak meg kell törni az EU-t föderalizmus felé toló erőket, és meg kell ismét teremteni a Római Szerződés által létrehozott kormányközi konstrukció kizárólagosságát. A másik

⁶³Lásd részletesebben az államok legitimációs kérdéskörének elemzését Politikaelmélet c. munkám VI. fejezetében: Pokol Béla: Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilógia III. kötet. Századvég Kiadó. 2006. 91-102. p.

oldalról pedig a föderális erők főhatalommá akarják tenni az Európai Parlamentet, és kizárólag az itteni többségtől függővé kívánják tenni a kormányt átformált mai Bizottságot. Az euroszeptikizmust okozó hosszútávú folyamatok azt mutatják, hogy a kormányközi erők ereje növekedni fog mind az EP-ben, mind a bizonyos fokig tőle függő Bizottságban is - akár már a 2019-es májusi EP-választások után -, de a tényleges főhatalmat jelentő Európai Bíróság ezáltal érintetlen marad, és a hatalmi patthelyzet valószínűleg nem lesz feloldható. (E főhatalom léte miatt is helyes, ha jurisztokráciának nevezzük az EU hatalmi szerkezetét!) Nézzük ezért meg, hogy a demokratikus deficit hangoztatásán túl *milyen elméleti reflexiók jöttek létre az EU legitimitását illetően.*

Ezek négy fő irányzatba oszthatók be. Az egyik arra alapoz, hogy az uniós intézmények maguk jórészt csak az absztrakt uniós jogot alkotják meg, és az Európai Bíróság is csak értelmezi ezt, de a kényszerrel alátámasztott szankcióalkalmazást a tagállamok és bíróságok végzik, és így az Unió szintjén nincs is szükség legitimitációra (1). A *másik* az uniós intézmények jogi hatalmát elismerve szükségesnek látja a legitimitációt, de ezt, mint a tagállamok közötti önző hatalmi küzdelmek felett álló semleges döntőbíró szerep betöltőinek adja meg az uniós intézményeknek, plusz még ugyanez az érv a semleges igazságosságra törekvésről tartalmazza, hogy az Unió a Bíróságon keresztül az egyes uniós polgárokat is védi saját államukkal szemben, vagyis ez a jurisztokráciát mint a jogi igazságosság letéteményesét igazolja (2). Egy *harmadik* legitimitációs irány a demokratikus választással való igazolást átértelmezi, és ezt mint pusztán input legitimitációt kibővíti az output legitimitációval - az Unió révén létrehozott jóléti növekedésre, az európai államok közötti viszályok háborús megoldása helyett jogi vitamegoldásokra stb. utalással -, és így a demokratikus deficit helyett az output oldalt hangsúlyozza igazolásként (3). Végül a *negyedik* legitimitációs 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 Igéret Földje felé vezető európai integráció hatalmát (4).

IV.1. Jurisztokratikus konföderáció és demokrácián nyugvó tagállamok együttese mint a legitimitációs probléma megoldása

William Scheuerman egy kritikai tanulmányában Hauke Brunkhorstnak és Jürgen Habermasnak a 2003-as európai alkotmányozási kudarc után kifejtett "globális kormányzás globális állam nélkül" eszméjét vizsgálta meg az EU lehetséges legitimitációját a szeme előtt tartva (Scheuerman 2011:75-104). Scheuerman rekonstrukciója szerint Habermas alapvetően csak csatlakozik Brunkhorst szintén ebben az időben kifejtett EU-elemzéseihez, aki pedig a maga részéről Kelsen 1950-es évek elejétől kifejtett jogi világforradalom elméletéből indult ki. Scheuerman őket illető rekonstrukciójában az EU-nak egy sajátos legitimitációs megalapozása bukkan elő, melytől ugyan ő distanciálja magát, de kifejtésében jól előtűnik ennek legitimitációs tematikájának a struktúrája.

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

Ebben az elrendezésben az EU szintjén - mint tisztán alkotmány-konkretizáló jogalkotó hatalom - az ennek középpontját jelentő Európai Bíróság alkotmánybíráskodás jellegű bírói döntései követelnek legitimitációt, míg az ezekből álló uniós jognak alávetett tagállamok végrehajtó döntései és végső fokon erőszakkal is kényszerítő tevékenysége demokratikus legitimitációt követelnek. Brunkhorst és nyomában Habermas még azt is készséggel elismerik, hogy az EU szintjén a tagállamok konszenzusa által létrehozott alapszerződésekből kvázi alkotmánybíráskodással konkretizált uniós jog alkotása nem is jelent államiságot. A föderatív államra törekvést egy régi gondolati hagyományhoz való téves ragaszkodásnak mondják,⁶⁴ mivel a mai összefonódó globalizált világban már nem kell a világkormányzáshoz vagy ennek keretei között regionális kormányzáshoz - mint az EU-é - államiság és szuverenitás, és ezen utóbbi fogalmak már mind csak részleges érvénnyel rendelkeznek megítélésük szerint. E fogalmakat részben átértelmeve, részben elvetve háromszintű kormányzást látnak megvalósulni az utóbbi években már a nyugati világban és innen kisugározva az egész világon.⁶⁵ A világkormányzás az ENSZ és szakosított világszervezetek mint a WTO, vagy a munkaügyi világszervezet az ILO stb. révén, melyek átfogó emberi jogi normákat és ezek szektorálisan konkretizáló normáit hozzák létre. A regionális szervezetek, mint az EU ezek keretei között további normákat alkotnak, mely az emberi jogi normákat konkretizáló tevékenységet jelent, de itt már a tagállamok mellett (az EU-ban legalábbis) az egyes polgárok, jogi személyek is az uniós normák címzettjei és az uniós jogok hordozói, melyeket a nemzetállamukkal szemben is számon kérhetnek. Ám ezen a szinten ehhez még nem kell az államisággal rendelkező szervezet, hanem elégséges a korábbi történelemben már ismert "államok konföderációja". Végül a legalsó szint a (nemzet) államoké, és ezek rendelkeznek a szuverenitás megmaradt elemeivel, de már bizonyos ide eső jogokról, pl. a háború indítás jogáról valamint az emberi jogi keretek megsértéséről lemondva. William Scheuerman kritikájában azonban jól mutatja ki, hogy ez a kép egyrészt idealizált, és egy sor feszültséget eltakar az elemzésből, másrészt annak feltevése, hogy állam nélkül (pusztán egy laza konföderációban) lehetséges alkotmány - ti. az uniós szerződések alkotmányként felfogása -, és csak a tagállamok szintjén feltenni a kényszerítő apparátus szükségességét ellentmond annak a látható tendenciának, hogy kényszerítő apparátus nélkül a tagállamok engedetlensége az egész uniós rendszert megkérdőjelezheti (Scheuerman 2011:82-96).

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

IV.2. Az EU jurisztokratikus jellegének felfedése és igazolása

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

⁶⁴ Scheuerman ironikusan jelzi, hogy a 2003-as föderalizálást megvalósító Európai Alkotmány népszavazásokon elbukása előtt Habermas maga is az uniós államiságnak a legfőbb híve volt (Scheuerman 2017:88).

⁶⁵Lásd pl. Hauke Brunkhorst: Legitimationskrise der Weltgesellschaft. Globale Rule of law, Global Constitutionalism. In: Mathias Albert /Rudolf Stichweh (Hg.): Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Springer Verlag 2007. 63-107. p. illetve Jürgen Habermas: The Divided West. Cambridge. Polity Press 2006.

EU-nak, csak ezt eddig rossz irányban keresték. Egy erre vonatkozó tanulmányának már a címe is - "Justice, not democracy" ("Igazságosság, nem demokrácia") - összefoglalja álláspontját.⁶⁶ Ebben azzal érvel, hogy az igazságosság biztosítása a tagállamok közötti viszonyokban és ezen túl még az egyes uniós állampolgárok saját államukkal szembeni biztosítása a jogukhoz való hozzájutásban az uniós bíróságok révén adja az EU sajátos legitimitációs alapját. Nem a nép általi választással kell itt érvelni, mondja Neyer, hisz nincs is európai nép, csak minimum húsz nemzetállami közösség, azokat pedig a tagállami parlamentek képviselik az Európai Parlament által soha el nem érhető módon. Am a gyengébb tagállamok és az erősebb tagállamok viszonyában a hatalmi fölény eltüntetése, és vitájukban az Európai Bíróság általi döntés az uniós alapszerződések és a másodlagos uniós jog alapján a hatalmi vitákat a jogi érvekkel igazolássá változtatja át, és ezzel az erőfölény alapján létrejött döntéseket a jogi igazságosság döntéseivel helyettesíti. Ugyanígy az uniós jog egyes állampolgárokat feljogosító jellege még saját államukkal szemben is azért, hogy maguk is indíthatnak igényérvényesítő eljárást saját államukkal vagy más tagállami kormánnyal szemben bizonyos esetekben az Európai Bíróság előtt (vagy a saját államuk bíróságán javasolva az előzetes véleménykérést saját államuk jogával szemben) azt jelenti, hogy a tagállami polgárok az EU révén igazolást követelhetnek a szabadságukat korlátozó intézkedésekkel szemben. Ha pedig ez az igazolás nem elégséges, akkor az EU bíróság ezt megsemmisítve az uniós polgárok igazoláshoz való jogát érvényesíti.

Ez tehát az EU legitimitációs alapja, melyet elvi szintű formulával az "igazoláshoz való jognak" (*right to justice*) nevez Jürgen Neyer: "it is justice, not democracy, which is the appropriate concept for questioning and explaining the legitimacy of the EU. (...) In contrast to democracy, the notion of justice is not tied to the nation-state, but can be applied in all contexts and to all political situations, be the global economic structures, domestic election procedures or the EU. (...) It relaxes the national-state focus inherent in the language of democracy and opens the way for reflecting about new means to facilitate legitimate governance. It is a critique of methodological nationalism and asks for new solutions to new problems." (Neyer 2011: 14).⁶⁷ A *right to justice* mint legitimáló elv azt jelenti tartalmilag, hogy minden egyént vagy magánszervezetet korlátozó intézkedést az EU-ban (tagállami és uniós szinten egyaránt) igazolni kell, és ezt az igazolást az EU bírósága előtt meg lehet kérdőjelezni. Ha pedig ezt a Bíróság elégtelennek találja, akkor az uniós jog alapján ebbe ütközőnek mondja ki, és végső soron szankció kiszabásával (kötelelességszegési eljárás végső szakaszában) kikényszeríti.⁶⁸

Neyer ezzel a hangsúlyeltolással az EU hatalmi szerkezetének a középpontjába az Európai Bíróságot teszi, és ez meg is felel az eddigiekben általunk is feltárt hatalmi szerkezetnek. E szerint a tényleges uniós jog az alapszerződések szabad és alapvető pontokon akár az alapító államok akarataival szembenálló módon való értelmezésével az Európai Bíróság esetjogából származik, mely tartalmilag e Bíróság alkotmánybíráskodását jelenti; az

⁶⁶Lásd: Jürgen Neyer: Justice, not democracy. Legitimacy in the European Union. In: Forst Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 14-35. p.

⁶⁷ A demokratikus deficit hangoztatása, mint a „metodológiai nacionalizmus” egyik megnyilvánulása a magyar füleknél ártatlanul hangzik, de jelezni kell, hogy a németeknél (főként a német szellemi életben!) a nacionalizmus jelzője már évtizedek óta a „náci” szinonimája. Így bár természetesen minden tematizálás egyben értékhangsúlyokkal telített is, de ez most Jürgen Neyer német szellemi közegében az átlagosnál is erősebb, és lényegében a morális elítélés igényét is kifejezi impliciten a szembenálló viták irányában.

⁶⁸ Neyer megfogalmazásában: "The idea of justice as a right to justification has the important strength that it is both empirically and normatively sound. It is established on the assumption that we have a human right to demand and receive justification from all those individuals or organizations, that restrict our freedom. This does not necessarily imply that no limitations of our freedom are legitimate, but only holds that the legitimacy of any such intervention depends on the reasons that are given to explain it." (Neyer 2011:18).

esetjoga további hatásaként pedig a Bizottság a rendelet- és irányelvek alkotásánál meglévő javaslattevési monopóliumával legnagyobb részben a Bíróság esetjogát kodifikálja és terjeszti a Tanács elé elfogadásra. A Bíróság alapszerződéseket értelmező döntéseinek megváltoztatásáért a tagállamok csak egyhangúan tudnának fellépni, mely gyakorlatilag az érdekellentétek miatt kizárt. De nemcsak e praktikus ok miatt, hanem formailag is biztosítva vannak a luxemburgi bírák e főhatalmukat jelentő döntési szerkezet megkérdőjelezésével szemben, mert az alapszerződések formailag is bebetonozzák a fennálló helyzetet. Az EUMSZ 281. cikke szerint az Európai Unió Bíróságának az alapokmányát illető megváltoztatásáról ugyan a Tanács és az EP együttdöntési eljárásban jogosult dönteni, ám ezt vagy a szokásos Bizottság felőli javaslattevési alapján teheti meg - ám ekkor be kell szerezni ehhez a Bíróság hozzájárulását -, vagy magának a Bíróságnak a javaslata alapján dönthet erről, és ekkor a Bizottság hozzájárulása szükséges a döntés előtt.⁶⁹ Vagyis a Bíróság megkerülhetetlen a döntési mechanizmusához hozzájárulás terén, és ez emeli formailag is az EU főhatalmi szerepkörébe, míg tartalmilag az, hogy senki által nem kontrolláltan szabadon értelmezheti az EU alapszerződéseit már több mint hatvan éve (de különösen 1962-64 óta, a *Van Gend en Loos* és a *Costa v ENEL* döntései óta). Épp ezért az EU a legmélyebb alapját tekintve nem a demokrácia elvén nyugszik, hanem döntő mértékben jurisztokráciát jelent, vagyis Európa társadalmainak működését és az ezt illető részletek megváltoztatását jogi vagy ennek álcázott érvekkel folytatott hatalmi küzdelmekben döntenek el, végsőfokon mindig a Bírósághoz fordulva és általa megfellebbezhetetlen módon megadva a végső szót.

Így a Bíróság főhatalmi szerepét illetően egyet kell érteni Neyerral, csak azt kell kritikusan megnézni, hogy ez a jurisztokratikus hatalmi szerkezet tényleg a jogi igazságosság megtestesülése, vagy ez csak a hatalmi küzdelmek jogi álca mögé bujtatása, melyben éppúgy a domináns hatalmi csoportok harca folyik le, csak éppen a sokmillió európai tömegeket kikapcsolva, illetve az EP-választásokat másodlagos szerepre visszazorítva. Ezzel pedig az a domináns társadalmi csoport kerül előtérbe, mely ugyan a tömeges támogatás szintjén a választások útján nem kerülhetne az élvonalba, ám a szellemi és média szektorok erőforrásaival és ezek jogi szféra mögé építésével, illetve érdekeinek szublimált narratívák mögé rejtésével a jogvédő egyesületek tömeges működtetésével uralni tudja a jurisztokrácia mechanizmusait. Nem akarom megismételni az előző fejezetek elemzéseit az EJEB és az uniós intézmények mögé épített NGO-bázisok néhány dúsgazdag alapítvány általi mozgatásáról, így csak utalok ezekre. A Neyer által komolyan vett narratíva, miszerint az uniós állampolgárok a Bíróság és az EJEB révén csak jogot és szabadságot nyertek saját államaikkal szembeni fellépésre, már megjelent érveként a bírói puccsot jelentő, fenn idézett 1962-84-es döntésekben olyan fogalmazásban, hogy ezzel az eddigiekben csak a tagállamokat megillető jogokat ettől kezdve ezek az állampolgároknak közvetlenül is megadták, és ebben a narratívában ezt mint radikális jogkibővítést mutatták fel. Ám ez eltakarja azt a sokkal fontosabb lényegyet, hogy ezzel az állampolgárok által a parlamenti választásaikon létrehozott és ciklusokként leváltható államvezetők rendszere helyett egy általuk nem választott bírói elit kezdi meghozni a főhatalmi döntéseket felettük, továbbá hogy ezzel az évszázadok óta fennálló nemzeti közösségek és nemzetállamaik az elkorhadás felé indultak meg.

Ez a féloldalas, hamis érvelés számomra azt a sokszor hallott érvelést idézi fel, amely az államokon belül az utóbbi évtizedekben megfigyelhető tendenciát az alkotmányos

⁶⁹ EUMSZ 281. cikk "Az Európai Unió Bírósága alapokmányának rendelkezéseit - az I. cím és a 64. cikk kivételével - rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács módosíthatja. Az Európai Parlament és a Tanács vagy a Bíróság kérelmére és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bizottság javaslata alapján és a Bírósággal folytatott konzultációt követően határoz." A szöveg ugyan konzultációt ír, ami nyitva hagyja, hogy a Bíróság bevonása egyetértési jogot jelent vagy csak egyszerű véleménykérést, de ha netán egyszer egy belső hatalmi eltolódás révén – pl. a 2019-es, vagy a 2024-es EP választás nyomán - a Bizottság és az EP többség szembekerülne a Bírósággal ennek értelmezését illetően, akkor a Bíróság kötelező értelmezése döntene az ügyben.

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

IV.3. Demokratikus, de relativizált legitimitáció: az input versus output legitimitáció

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

A tagállami demokratikus legitimitáció elrendezettsége mellett - ahol az állampolgárok millióinak döntésétől függ az államhatalom hordozójának a sorsa - az Európai Unióban a legfőbb hatalmat jelentő Európai Bíróság és a Bizottság csak közvetetten (mint az utóbbi) vagy még úgysem (mint az előbbi) függ a választott szervektől. A Tanács az üléseire kiutazó miniszterekkel ugyan a tagállami kormánytöbbség tagjaként rendelkezik felhatalmazással, de ennek a döntési hatalma korlátozott, mert dönteni csak a Bizottság monopol-javaslati joga alapján tud. Így az EU legitimitációs problémáját elsősorban, mint demokratikus deficitet vetették fel.⁷⁰ Ezen kezdett változtatni az először Fritz Scharpf által a rendszerelméleti fogalmi apparátusból átvett distinkció a '90-es évektől, aki az addigi legitimitáció fogalmát, mint input-legitimitációt fogalmazta át, és mellette az output-legitimitációt is lehetőségek láttá.⁷¹ Ezzel a kitágítással lehetővé vált, hogy noha az uniós hatalmi döntésekhez csak töredékesen lehet társítani a demokratikus legitimitáció elismerésre méltóságot követelő érveit, de a jólét és gazdasági növekedést hozó tejsítményeinek érveivel igazolást lehet találni a sokmillió tömegek előtt. Ez ugyan még a '70-es években úgy merült fel a mai nyugati demokráciák legitimitációs kérdéseit tárgyaló elemzésekben, mint az igazi legitimitáció pótléka, mely csak a fogyasztói társadalom tömegmédiáinak általi agy mosás és a közügyekről elterelés révén létrejött *diffúz tömeglojalitás* kategóriája, és amely éppen hogy a legitimitáció helyett csak egy alacsonyabbrendű elégedettséget és elfogadást teremt, nem pedig a legitimitáció által megkívánt elismerésre méltóságot. Ám ebben az átfogalmazásban ez a negatívum itt már eltűnt, és mint az input-legitimitáció egyenrangú párja áll output-legitimitációként.⁷²

⁷⁰ A kivételek közé tartozik Andrew Moravcsik, aki a sok-sok ezt állító írás után ezeket cáfolandó kifejezetten a demokratikus felhatalmazottság mintaképének írja le az EU felépítését. Lásd Moravcsik: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. JCMS (Vol. 40.) 2002 No. 4. 603-624. p.

⁷¹ Lásd többszöri kifejtés után már letisztultan: Fritz Scharpf: Probleme-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU. Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung. Working Papers Serie 2003. No 1.

⁷² A legitimitáció helyetti diffúz tömeglojalitás kritikáját Claus Offe kezdte el a '70-es évek elején, és számomra a '80-as évek elején a korábbi keményebb sztálinizmus utáni kádári Magyarország („gulyáskommunizmus”) esetében, ahol a mindennapokban már lemondtak a kommunizmus jövő általi legitimitációjának sulykolásáról, ez adta az alapot a *fogyasztás általi legitimitáció* felvetésére. Ugyanis, ha az itthoni fogyasztási szint messze nem is érte el a nyugati szintet, de a már az 1960-as évek óta tartó, folyamatos kis lépésekkel növelése – és főként a többi környező szocialista ország sanyarú helyzetére mutatva – ez általánosan elismert volt. (Mivel a magyar nyelven az e témában először írt Valóság-cikkemben kihúzták ezt a részt, így csak az ELTE zártabb egyetemi folyóiratában német nyelvű egyetemi cikként tudtam megjelentetni. Lásd magyarul: Pokol Béla: Stabilitás és legitimitáció. Valóság 1983. 1. sz. 13-22; illetve németül „Stabilität und Legitimation. Die Umdeutungen der Legitimation in der westlichen Soziologie”. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Section iuridica. 26. tom 1984. 173-179. p. De az elemzésben nyilvánvaló volt, hogy ez

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

Az ezredfordulótól aztán általánosan bevetté vált az uniós hatalmi szerkezetnek ezzel a legitimációs kettős fogalommal - input/output – való magyarázata, sőt az is, hogy ha az input oldalon a demokratikus legitimációval gondok vannak, akkor az output oldal teljesítményi legitimációjával ezt megfelelően korrigálni lehet. Ezt finomította Vivien Schmidt tanulmánya 2013-ban, aki a kettő mellett - az output oldalt kettébontva - a *throughput*-legitimációt is felvetette. Ez a kormányzás folyamatának minőségét jellemző mutatók – hatékonyság, számonkérhetőség, nyitottság, átláthatóság, a kormányzottak bevonása stb. – dimenzióit fogja össze a legitimáció egy oldalaként.⁷³ Ez azonban megítélésem szerint szintén csak egy alárendelt kérdésként ad választ egy konkrét EU-kormányzat (Bizottság) egy szakaszának sikerességére és vele való elégedettségre a százmilliós tömegek között, de magának a kormányzásnak a módjára és ezzel való azonosulásra nem ad feleletet. Ez a felületi jelleg aztán épp akkor jön a felszínre, amikor egy nagy gazdasági világválság vagy más világkatasztrófa hirtelen kihúzza a talajt az addig megfelelő szintű gazdaságmenedzselés és jólétbiztosítás alól. Ekkor merül fel, hogy túl a mindennapi probléma-megoldásokon, mennyiben tekintik a tömegek elismerésre méltónak a felettük regnáló hatalmat, a vele való identitásukat mennyiben érzik erősnek, hogy még a bajban is ki tudjanak mellett állni? Vagy ezzel szemben eddigi eltűrésük csak a mindennapi kényelemnek szólt, elfojtva azt, hogy az elismerésre méltó államhatalomról miként gondolkodnak.

A 2008-ban elinduló gazdasági világválság, melynek végét még egyáltalán nem láthatjuk - és állandóan még súlyosabb szakaszokat vetítenek előre a gazdasági elemzések e téren -, ugyanígy az európai demográfiai összeroppanás már látható körvonalai, együtt a milliós iszlám tömegek beözönlésével szembeni tehetetlenség az EU részéről már az utóbbi néhány évben is szétoszlatta az EU-kormányzat iránti diffúz tömegjlojalítás addigi szintjét. Különösen mivel a tömegelégedetlenség növekedésével a tagállamok kormányzatai már elkezdtek fellépni e problémákkal szemben, és épp az EU brüsszeli elitje és luxemburgi bírái azok, akik az eddigi politikai gyakorlatuk és esetjoguk alapján ezt gátolják, veti fel elementáris erővel, hogy *“hogyan jönnek ezek ehhez?!”* *Ki hatalmazta fel ezeket arra, hogy a mi általunk megválasztott parlamenti többségi kormányokat lebénítsák?!* Egyrészt eltűnnek az eddigi kényelmet biztosító output teljesítmények az Unió részéről, másrészt harmadrendűvé

éppen hogy nem legitimáció, hanem egy ennek hiánya miatti pótlék.

⁷³ „Throughput legitimacy builds upon yet another term from system theory, and is judged in terms of the efficacy, accountability and transparency of the EU’s governance processes along with their inclusiveness and openness to consultations with the people.” Vivien A. Schmidt: Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and „Throughput”. Political Studies (Vol. 61.) 2013 No 1. 2. 2-22. p.

válik annak felmutatása, hogy a brüsszeli elit máskülönben ezernyi civilszervezettel megvitatja a terveket, és transzparensnek mondható a Bizottság és egyes főigazgatóságainak a pénzköltése is. Ahogy a kádárizmus végén sem volt elegendő már, hogy a *fogyasztási legitimitációval* addig elviselhetővé tudták tenni az igazi választások nélküli egypártrendszer hatalmát.

IV.4. Az EU jövő általi legitimitációja és ennek elporladása

A demokratikus legitimitáció átértelmezése és mint leértékelt input legitimitáció mellett az EU teljesítményeivel outputként legitimitálni az uniós rendszert nem elégítette ki Joseph Weilert sem. Bár ő, mint a '80-as évek eleje óta a föderális Európa felé törekvő brüsszeli és luxemburgi jogászelit sztárprofesszora és a Bíróság/Bizottság-tandem háttérbázisaként szolgáló kozmopolita akadémiai közösség egyik legfőbb szereplője sok mindenben benne volt a háttérszerveződésekkel is segített nemzetállam-leépítésekben és az alapszerződések felhatalmazása nélküli, föderatív állam felé előretörésekben, de az e téren elszenvedett kudarcok után szinte önmarcangoló őszinteséggel mutatott rá az egész, addig általa segített projekt belső ellentmondásaira és talajtalanságára. A 2003-as európai alkotmányozás kudarc után - melyben a kudarc előtt Weiler a firenzei EUI jogászcsapatával főszerepet játszott - majd a 2008-as pénzügyi világválság egész Európában euroszkepticizmust gerjesztő hatásai után, több tanulmányban végig gondolta a kudarc okát. Fiatal kutatóként végig asszisztálva az EUI-n a '70-es évek második felétől az egyre növekvő fokú európai integráció létrehozása/alátámasztása/kutatása folyamatát, látta, hogy az ezredforduló utáni évekre az uniós törekvések egész millióje megváltozott. Azt a korábbi hagulatot, mely az '50-es évek közepén a francia és az olasz európai jogász alakuló ülések tagjait jellemezte - zömmel volt szocialista és kommunista partizánok a németek elleni szembenállásban a világháborús megszállásban – az egységesülő Európáról, mint az Igéret Földje felé menetelő progresszió élcsapatának önképével, már nyomokban sem látta élőnek. Ez a változás vetette fel benne, hogy nem egyszerűen a 'demokratikus deficittel' van itt baj, és az ennek gyógyítására kitalált "output legitimitáció" az EU jólétet biztosító teljesítményeit hangoztatva csak olyan, mint a pusztuló Rómában volt a "cirkuszt és kenyert" biztosító tömeglekenyerezés.

Tömeges mértékben eddig nem kérdőjelezték meg a mind szorosabb európai integrációt, néhány kisebb csoporttól és országtól eltekintve. Mi volt, ami ezt a változást okozta, és mi változott meg napjainkra, hogy ez már nem hatásos? - tette fel magának a kérdést. Válasza abból indult ki, hogy a világháború utáni európai integráció a gyilkos háborút a népek között és a sok évig tartó ellenségeskedés és gyűlölködés legmagasabb fokát ígérte lezárni, együtt azzal, hogy a nélkülözések és éhezések helyére a jólét perspektíváját hirdette. Az európai elitek számára ez az ígéret földje volt, és minden, ami rossz volt mindennapjaikban annak a meghaladását és szinte földi paradicsomi állapotok elérését jelentette. Weiler szétnézve, a szovjetek ideológiájában a bolsevik élcsapat hatalmát a kommunizmus felé vezetéssel látta legitimitálva, de ugyanígy a fasiszta olasz és német államban is egy csodálatos jövőbeli állapot víziójában látta az elragadtatott tömegek előtti legitimitációt,⁷⁴ sőt az 1800-as évekbeli nagy európai államokban egyes monarchák is ezzel a jövő-víziókkal általi igazolással érték el a széles tömegekben az elismerésre méltóság elnyerését. Ezzel a gondolati háttérrel számára a demokratikus legitimitáció csak az 1900-as évek közepétől vált kizárólagosan elfogadottá az államokat illetően, de az államnélküliséggel létrehozott Európai Gazdasági Közösség, melynek céljai a legnagyobb támogatottsággal

⁷⁴Persze hangsúlyozza, hogy a kommunizmus és a fasiszmus szörnyű következményekre vezető vízióival szemben az európai integráció víziója összehasonlíthatatlanul nemesebb volt, és ő ezzel nem akarja felmenteni a két szörnyű rendszert (Weiler 2012: 256).

rendelkeztek az akkori nyugat-európai tagállamok népei és elitjei között spontán módon ismét egy jövő általi legitimációval biztosították, hogy széles tömegek elismerésre méltónak tartásuk az egyre szorosabb integráció felé menetelést. Ám ahogy a célokat jórészt elérték, a gyűlölködés a franciák és németek stb. között megszűnt, a jólét a korábbiakhoz képest elképzelhetetlen magasságokba emelkedett - illetve szociális juttatásokkal a szűkölközőket is ellátták -, ez állapot az új generációk számára már evidens volt, és a jövő általi legitimáció elvesztette minden vonzerejét. Ráadásul az ideális ígéret földje és a mindennapok realitásának szükségképpen éles kontrasztja csak a kiábrándultság és a megcsalás érzéseit hagyják maguk után. A 2008-as világválság és a már évekkel azelőtt is tartó, tömegeket sújtó jólétstagnálás teljessé tette az EU-hoz való korábbi pozitív viszony megváltozását. Az euroszkepticizmus gyors növekedése csak ennek felszíni jele, de ez ténylegesen az egész integrációs projekt mélyebb legitimációs válsága miatt létezik.

Milyen kiutat lát a diagnózis mellett Weiler? Itt meg kell állni, mert két írása is kifejti 2011-ből és 2012-ből ezt a legitimációs teóriáját, és egy nagy elcsúszás látható az utóbbiban az előzőhöz képest. Az elsőt a *Herti School of Governance* meghívott vendégprofesszoraként mondta el egy előadásban, és az interneten elérhető, a második egy évvel később jelent meg, mely egy fontos betoldáson túl az előbbi írást jelenti. Az említett első előadás csak egy peszimista megállapítással zárul, miszerint a jövő általi legitimációk már csak ilyenek, és az Ígéret Földje szükségképpen csak töredékesen érhető el, mely után jön a visszacsapás-szerű kiábrándulás. Ha lehetne, akkor a demokratikus legitimáció segítség lehetne, de az EU történeti múltjából hiányzott ez. Weiler szavaival az EU DNS-e nem tartalmazta eredetileg sem a demokráciát: "Democracy was not part of the original DNA of European integration." (Weiler 2011:18).

A 2012-s publikált írásában azonban egy komoly változás található, mely egy egészen más perspektívába helyezi Weiler legitimációs tematikáját. Az itt található betoldásban az Európai Bíróság szerepét veti fel abban, hogy az eredetileg nemzetközi jogi jellegű közösségi jogot és a közösségi (majd uniós) intézményeket alkotmányjogiasította. Jelzi, hogy ezt nem akarja kritizálni, és szerinte is ez jó irányba vitte el az integrációt, ám ennek az lett a következménye, hogy ez felértékelte az erre alkalmatlan uniós intézményeket: a Bizottságot, a Tanácsot, a COREPER-t és az EP-t. Ezek ugyanis csak karikatúrái az igazi demokráciának, ám az 1962-64-es luxemburgi döntésekkel a közösségi jog közvetlen hatályáról és primátusáról a tagállami jogok felett alkotmányjogiasította ezeket a szerveket, amit ezek azóta sem tudnak ellátni: "but can that level of democratic representation and accountability, *seen through the lens of normative political theory*, truly justify the immense power of direct governance which the combined doctrines of direct effect and supremacy placed in the hands of the then Community institutions? Surely posing the question is to give the answer. In some deep unintended sense, the Court was giving its normative imprimatur to a caricature of democracy, not the thing itself." (Weiler 2012:265).

Homályosan kifejezve magát ugyan – félig kritizálva, félig védve a luxemburgi bírakat -, de Weiler a létrejött legitimációs deficitet és az EU egész mai sorsát, illetve a vele szembeni növekvő euroszkepticizmust az Európai Bíróság által 1962-ben végiggondolatlanul elkezdett alkotmányjogiasításban és titkoltan követett föderalizálási döntési sorozatában látja. Ennek nem tud megfelelni az EU, sőt a világválság és a többi válság (pl. migránsok milliói) még az eddigi teljesítményeit is megkérdőjelezzik, nem is beszélve a jólét és a biztonság elért állapotának jövőbeli növeléséről. A jövő általi legitimáció kifulladására már évtizedek óta esélyt sem ad a régi hit helyreállítására, így felmerül a kérdés, hogy miben látja a kiutat Weiler az EU alkotmányjogiasítási és föderalizálási projektjét illető kudarc őszinte beismerése után, ti. hogy elkezdni is kár volt. Akár igazi bűnbánásnak is beillene megoldási javaslata, ha tudjuk, hogy évtizedekig a nemzetállamok sorvasztásán tevékenykedő brüsszeli és luxemburgi jogászjelöltet segítő EUI vezető professzora majd vezetője volt, illetve több ezt

segítő európai jogászai folyóirat főszerkesztője. Ehhez képest most már a nemzetállamokhoz való visszatérésben és általuk való újrakezdésben látja megoldás útját: “it will be national parliaments, national judiciaries, national media and, yes, national governments, who will have to lend their ‘legitimacy’ to a solution which inevitably involve yet a higher degree of integration. It will be an entirely European phenomenon at what will have to be a decisive moment in the evolution of the European construct, the importance, even primacy of the national communities as the deepest source of ‘legitimacy’ in the integration project will be affirmed yet again.” (Weiler 2012: 268).

Weiler beismerését, hogy az Európai Bíróság 1962-es “forradalma” és nyomában az egész uniós intézményrendszer túlfeszítése a föderalizálás irányába hozta létre az egész mai legitimitációs válságot azzal lehet pontosítani, hogy a mai zsákutcás feles állapot, amibe ez vezetett (ti. félig föderáció, félig ezt blokkoló, részben már megfajított nemzetállami tagállamok), csak valamelyik irányba való kitöréssel szüntethető meg. A szétagolt nemzeti identitások és a hiányzó egységes európai nép és identitás csak a taglami szuverenitás helyreállításának irányát teszi ezt reálissá, és Weiler írásának utolsó mondatai is ez sugallják. Még ha ő - hisz egész múltja erre kötelezi - ezt inkább úgy érti, hogy menjünk vissza újra a nemzetállamokhoz, legyenek ismét ők a főszereplők, és mostmár őszinte elszánással hozzák létre ők maguk - és ne a Bíróság! - a föderatív Európát. Ezzel szemben, ha tényleg őszintén tanultunk az EU eddigi kudarcos föderalizálásából, akkor a 1962-es állapothoz való visszatérés és az Európai Gazdasági Közösség szintjére visszametszett európai integráció mellett kell letenni garast. Csak ez biztosíthatja, hogy az EU ismét teljes mértékben a kormányközi mechanizmusok által működjön, és ezzel a tagállamoktól “otthonról” kapott demokratikus legitimitáció eltünteti az itteni legitimitációs válságot is.

Irodalom

Ackerman, Roderick/Elsa Perreau/Malin Carlberg: Democratic accountability an budgetary control of non-governmental organisations funded by the EU budget. Directorate-General for Internal Policies. 2016. 130 p.

Arato, Julian: Constitutional Transformation in the ECtHR: Strasbourg’s Expansive Recourse to External Rules of International law. Brook. J. Int’L Law 2012 (Vol. 37.) 351-353.p.

Arato, Julian: Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organization. The Yale Journal of International Law, (Vol. 38.) 2013. 319-339.p. Berger, Vincent: Jurisconsult of the Court (2006-2013). online www.berger-avocat.eu/echr/jurisconsult.html

Bignami, Francesca (2013): Rethinking the Legal Foundation of the European Constitutional Order: The Lessons of the New Historical Research. American University International Law Review. (Vol. 28.) 2013. 1311-1335. p.

Blauberger, Michael (2013): Minimalistische Reaktion oder vorauseilende Reform? Der nationale Umgang mit der Rechtsprechung des EuGH. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. (Vol. 42.) 2013. Heft 2. 182-196. p.

Blauberger, Michael/Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and its political impact. West European Politics, (Vol 40.) 2017, No. 4. 907-918 p.

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC. Budapest. 2014.

Butler, Graham: Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and the European Union Accession to the European Convention on Human Rights. Utrecht Journal of International and European Law. (Vol. 81.) 2015, No. 31.

- Buyse, Antoine (2009): The Pilot Judgement Procedure at the Court of Human Rights: Possibilities and Challenges. *Nomiko Vima* (Greek Law Journal) 2009. November 2 - 16. p.
- Byberg, Rebeka Birkebo (2017): *Academic Allies. The Key Transnational Institutions of the Academic Discipline of European Law and Their Role in the Development of the Constitutional Practice 1961-1993.* Kobenhavns Universitet, Det Humanistiske Fakultet. PhD Thesis.
- Chalmers, Damian/Mariana Chaves (2011): The Reference Points of EU Judicial Politics. LEQS Paper No. 43/2011. 31p.
- Cichowski, Rachel A. (2007): *The European Court and Civil Society: Litigation, Mobilization and Governance.* Cambridge University Press.
- Clinquenois, Gaetan/Brice Champetier (2016): The Economic, Judicial and Political Influence Exerted by Private Foundations on Cases Taken by NGOs to the European Court of Human Rights: Inklings of a New Cold War? *European Journal* (Vol. 22.) No.1. 92-126. p.
- Cohen David (2007): EU Lobbying: Empirical and Theoretical Studies. *Journal of European Public Policy.* (Vol 14.) 2017. No. 3. 333-345. p.
- Cohen, Mathilde (2014): Ex Ante Versus Ex Post Deliberations: Two Models of Judicial Deliberations in Courts of Last Resort. *The American Journal of Comparative Law* (Vol. 62.) 2014, 970-971.p.
- Cohen, Mathilde (2016): On the linguistic design of multinational courts: The French capture. *I-CON.* 2016, 1-20 p.
- Cohen, Mathilde Cohen (2017): Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence.* Cambridge University Press 2017. 58-80. p.
- Cooper Harry/Quentin Aries (2017): Commission sides with Greens on NGO funding - How to lobby (and how not to). *Politico* 4/21/217.
- Cullen, Pauline (2017): The Platform of European Social NGOs: ideology, division and coalition. *Journal of Political Ideologies.* (Vol. 15.) 2017 No. 3. 317-331. p.
- Davies Bill (2012): *Pushing Back: What Happens When Member States Resist the European Court of Justice? A Multi-Modal Approach to the History of European Law.* *Contemporary European History* (Vol. 21) 2012. Issue 3. 417-435. p.
- Davies, Bill/Fernanda G. Nicola (2016): Symposium: Foreign Law in Constitutional Courts. *The American Journal of Comparative Law.* (Vol. 64) 797- 800. p.
- Dederke, Julian (2014): *Bahnliberalisierung in der Europäischen Union. Die Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur bei der Transformation staatsnaher Sektoren.* *Papers on International Political Economy.* Freie Universität Berlin. 2014, No. 20. 28 p.
- Dellis, Konstantinos/David Sondermann (2017): Lobbying in Europe: ner firm-level evidence. *European Central Bank Working Paper Series.* No.2071/2017. 22 p.
- Dumbrovsky, Tomas (2013): *The European Court of Justice after the Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges.* EUSA Twelfth Biennial Conference, Boston. 2013.
- Dyzenhaus, David (2012): Constitutionalism in an old key: Legality and constituent power. *Global Constitutionalism* (Vol. 1.) 2012 No. 2. 234. p.
- Eriksen, Erik Oddvar (2011): Democratic legitimacy beyond borders. Government without a state. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective.* Arena. Oslo. 2011. 245-279. p.
- Feldman, Noam (2005): Imposed Constitutionalism. *Connecticut Law Review* (Vol. 37) 2005. 851-865. p.
- Flamini, Roland (2012): *Judicial Reach: The Ever-Expanding European Court of Jusctice.* *World Affairs Journal.* 2012. Issue November-December.

- Follesdal, Andreas (2015): Legitimacy Theories of the European Union. ARENA - Centre for European Studies, University of Oslo. Working Papers 4/15. 37 p.
- Forst, Rainer (2011): Justice and Democracy. Comment on Jürgen Neyer. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 37-42. p.
- Fossum, John Erik (2011): The constitutional dimension. Comment on Glyn Morgan. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 235- 243. p.
- Gammelrin, Cerstin/Raimund Löw: Europas Strippenzieher (2014): Wer in Brüssel wirklich regiert. ECON. Berlin. 2014
- Girnd, Cornelia (2008): Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. Mitbestimmung, 7-8/2008. 19- 23. p.
- Goll, Ulrich/Markus Kennntner (2002): Brauchen wir ein europäisches Kompetenzgericht? Vorschläge zur Sicherung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. 2002. No 3. 101-106. p.
- Gotev, Georg (2018): Macron's party neck-and-neck with far right in 2019 EU election. Euroactiv.com, 2018 szept. 14.
- Gotev, Georg (2018): Salvini sees populist-conservative coalition guiding the new EU Commission. Euroactiv.com 2018. szept. 12.
- Graetz, Michael J. (2012): Critical Legal Histories Revisited: A Response. Law and Society (Vol. 37.) 2012 Issue 1. 200-205. p.
- Grimm, Dieter: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. C. H. Beck Verlag. 2016.
- Guilhot, Nicolas (2007): Reforming the World. George Soros, Global Capitalism and the Philanthropic Management of the Social Sciences. Critical Sociology. 2007. No. 3. 447-477.p.
- Hartlapp, Miriam (2008): Internal Dynamics: Position Formation in the EU Commission. WZB Paper. 2008. 25. p.
- Hartlapp, Miriam/Julia Metz/Christina Rauh (2010): The agenda setting by the European Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions? LSE. LEQOS Paper No. 21/2010. London. 29. p.
- Hauser, Henry (2011): European Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. Berkeley Journal of International Law. (Vol. 29.) 2011. No. 2. 680-709. p.
- Haverland, Markus/Minou de Ruiter/Steven Van de Walle (2018): Agenda Setting by the European Commission. Seeking public opinion? Journal of European Public Policy. (Vol. 25.) 2018. No. 3. 327-345. p.
- Hirschl, Ran (2004): Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism. Harvard University Press. Boston
- Hitzel-Cassagnes, Tanja (2011): Transnationalism beyond the statist paradigm. Comment on Volker Röben. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 167- 177. p.
- Hoetink, Karla/Karin van Leeuwen: Dilemmas of Democracy. Early Postwar Debates on European Integration in the Netherlands. In Joris Gijzenbergh (ed.): Creative Crises in Democracy. Peter Lang. Brussel 2012. 183-213.
- Hofmann, Andreas (2009): Influencing Policy Production in the European Union: The European Commission Before the European Court of Justice. Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference. Los Angeles. 22-25 April 2009.
- Hofmann, Andreas (2018): Resistance against the Court of Justice of the European Union. International Journal of Law in Context. (Vol. 14.) 2018. No. 2. 2-25. p.
- Horváth Jenő (2000): Az Európai Unió története. Osiris. Budapest.

- Höpner, Martin (2010): Von der Lückenfüllung zur Vertragsumsdeutung. Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*. 2010. Heft 1. 165-185. p.
- Höpner, Martin (2014): Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen. Befunde aus der MPiFG-Forschungsgruppe zur Politische Ökonomie der europäischen Integration. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung. MPiFG Discussion Paper 14/8. 2014.
- Höreth, Marcus: Richter contra Richter: Sondervoten beim EuGH als Alternative zum “Court Curbing”. *Der Staat* (Vol. 50.) 2011. Heft 2. 191-226. p.
- Jackson, Vicki C.(2007): Transnational Challenges to Constitutional Law: Convergence, Resistance, Engagement. *Federal Law Review*, (Vol. 35.) 2007, 164.p.
- Jongh, Maurits de/Tom Theuns (2017): Democratic Legitimacy, Desirability and Deficit in EU Governance. *Journal of Contemporary European Research*. (Vol. 13.) 2017. Issue 3. 1283-1300. p.
- Joerges, Christian (2011): How will constitutionalism and the idea of law-mediated legitimacy survive in postnational constellations? Comment on Stefan Kadelbach. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Arena. Oslo. 2011. 135- 144. p.
- Judge, David/ D. Earnshaw (2003): *The European Parliament*. Palgrave Macmillan. New York.
- Juhász Endre (2014): Magyarország és az Európai Unió Bírósága. *Közgazdasági Szemle* 2014/ 4. sz. 373-390. p.
- Kadelbach, Stefan (2011): Legitimacy, suprnationalism and international organizations. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Arena. Oslo. 2011. 113- 134. p.
- Kaunert, Christian /Sarah Lénard/Ulrike Hoffmann (2013): *Venue Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy*. *Comparative Migration Studies (CMS)* Vol. 1. 2013. No. 1. 179-200.p.
- Lánczos Petra: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. 2012.
- Lang, Andrei (2016): Autonomie “über alles”: Eine Kritik des Achmea-Urteils des EuGH. *Juwissblog* (16. März 2018)
- Leach, Philip (2013): No longer offering fine mantras to a parched child? The European Court’s developing approach to remedies. In: Follesdal, Andreas/ Birgit Peters/Geir Ulfstein (eds): *Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge University Press. 2013. 142-180. p.
- Lehmann, Wilhelm (2009): *The European Parliament*. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford University Press. Oxford. 2009. 39-69 p.
- Lenaerts, Koen (2018): The Court of Justice in 2017: Changes and Activity. In: *Annual Report Judicial Activity*. Court of Justice of the European Union. Luxembourg. 2018. 8-19.p.
- Leone Alexander J.(2005): Compliance with New International Law: A Study of Venice Commission Opinion No. 363/2005 on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoners. *The Geo. Wash. Int’l Law Review*. (Vol. 41.) 2009. 299-326.p.
- Leuwen, Karin van (2012): On Democratic Concerns and Legal Tradition: The Dutch 1953 and 1956 Constitutional Reform ‘Towards’ Europe. *Contemporary European History* (Vol. 21) 2012. Issue 3. 357-374. p.

- List, Heike (2011): Finding a zoo for European polecats, lions and foxes. Contexts of democratic empowerment. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 204- 215. p.
- Lord, Christopher (2011): Power without arbitrariness? Some reflections on attempts to use indirect legitimacy to justify the EU as a 'restrained yet capable' form of political power. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 181- 201. p.
- Martinsen, Franciska (2011): The process of legitimation as a large scale experiment. Comment on Erik Oddvar Erikson. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 281- 288. p.
- Mazey, Sonia/J. Richardson (1993): Lobbying in the European Community. Oxford University Press. New York.
- McAuliffe, Karen: Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories. In: In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 40-57. p.
- McCown, Margaret (2009): Interest Groups and the European Court of Justice. In: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009.89-104 p.
- McCormick, D. Neil/Robert Summers (eds.): Interpreting Statutes. A Comparative Study. Dartmouth. Aldershot. 1991
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. JCMS (Vol. 40.) 2002 No. 4. 603-624. p.
- Morgan, Glyn (2011): How desirable is further European integration? In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 217- 2334. p.
- Nardella, Carlo (2017): The Symbolic Legitimation of the European Union: Patterns and Problems. Sociologica 2017, Fasciolo 1. 2-18p.
- Navraicsics Tibor (1998): Európai belpolitika. Korona Kiadó. Budapest.
- Neuhold, Chritine (2001): The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process. Renner Institute Wien, 27 p.
- Neyer, Jürgen (2011) Justice, not democracy. Legitimacy in the European Union. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 14- 35. p.
- Nicola, Fernanda G. (2017): Luxembourg Style With or Without the UK. Fordham International Law Journal. (Vol 40.) 2017 Issue 5. 1505 – 1534. p.
- Niesen, Peter (2011): Two kinds of transnational democracy. Comment on William E, Scheuerman. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 105-111. p.
- Nullmeier, Frank/Tanja Pritzlaff (2011): The great chain of legitimacy. Justifying transnational democracy. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 43- 62. p.
- Ophey, Kristina (2018): Post-Lisbon Policy Making in the European Commission. Juncker's Politics of (Re-) Structuring Infra-Commission Policy Formulation Processes. ARENA Working Paper 6/2018. 16. p.
- Oztaş, Buket/Amie Kreppel (2017): Power or Luck? Understanding the Character of European Commission Agenda Setting Influence. Paper presented for the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, April 6-9. 2017.
- Pavone, Tommaso (2018): Revisiting Judicial Empowerment in the European Union: Limits of Empowerment, Logics of Resistance. Journal of Law & Courts. 2018. Fall, 2-44. p.

- Pijl, Kees van der (1984): *The Making an Atlantic Ruling Class*. London. Verso 1984.
- Pijl, Kees. van der: (2006) *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*., Pluto Press 2006.
- Pokol Béla (1983): *Stabilitás és legitimáció. Valóság* 1983. 1. sz. 13-22. p.
- Pokol Béla (1984): *Stabilität und Legitimation. Die Umdeutungen der Legitimation in der westlichen Soziologie. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Section iuridica. 26. tom 1984. 173-179. p.*
- Pokol Béla (1990a): *A jog rétegei. Jogtudományi Közlöny* 1990/4. sz. 201-209 p.
- Pokol Béla (1990b): *Alkotmánybírászkodás és alapjogok – jogelméleti nézőpontból. Jogtudományi Közlöny*, 1990/5. sz. 254-265. p.
- Pokol Béla (1992): *Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybírászkodásról. Társadalmi Szemle* 1992/5. sz. 16-33 p.
- Pokol Béla (1998): *Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. Politikatudományi Szemle* 1998/1. sz. 21-37 p.
- Pokol Béla (2005): *Globális uralmi rend I. kötet. Kairosz* 2005.
- Pokol Béla (2006): *Az Európai Unió politikai rendszere In.: Pokol Béla: Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilogia III. kötet. Századvég. Budapest. 2003. 397-413. p.*
- Pokol Béla (2008): *Globális uralmi rend II. kötet. Kairosz. 2008.*
- Pokol Béla (2015): *Globális uralmi rend és állami szuverenitás. In: Takács Péter (szerk.): Az állami szuverenitás. Eszmény és/vagy valóság Interdiszciplináris megközelítések. Gondolat Kiadó/ MTA TK JTI- SZE DFK. Budapest - Győr 2015. 162-195.p.*
- Pollack, Mark A. (2016): *Learning from EU Law Stories. The European Court and Its Interlocutors Revisited. In: Bill Davies/Fernanda Nicola eds. (2016): EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press. 211- 240. p.*
- Press Release (2017): *EPP Group deplores attempts to keep NGO financing secret. (EPP Group in the European Parliament. 14.09.2017*
- Rasmussen, Hjalte (2007): *Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 ideological Revolt. Common Modern Law Review (Vol. 44.) 1661-1687. p.*
- Rasmussen, Morten (2013): *Rewriting the History of European Public Law: The New Contribution of Historians. American University International Law Review. (Vol. 28.) 2013. 1187-1221. p.*
- Rasmussen, Morten (2014): *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment. International Journal of Constitutional Law (Vol. 12.) 2014. Issue 1. 136-163. p.*
- Riegner Michael (2010): *The Two Faces of the Internationalized pouvoir constituant: Independence and Constitution-Making under External Influence in Kosovo. Goettingen Journal of International Law. (Vol. 37.) No. 3. 1035-1062. p.*
- Röber, Volker (2011): *Political legitimacy and democracy in transnational perspective. 'Democracy and or beyond the state'. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 145- 166. p.*
- Russack, Sophia (2017): *How is Juncker's last-chance Commission faring at mid-term? European Policy Analysis, 2017. No 4. 1-11. p.*
- Saurugger, Sabine (2009): *COREPER and the National Governments. In.: Davis Cohen/Jeremy Richardson (eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford University Press. Oxford. 2009. 105-127 p.*
- Scheingold, Stuart (1998): *The Struggle to Politicize Legal Practice. A Case Study of Left Activist Lawyering in Seattle. In: Austin Sarat/S. Scheingold (eds.): Cause Lawyering. Oxford University Press. 1998. 118-150. p.*
- Schepel, Harm/Erhard Blankenburg (2001): *Mobilizing the Euroean Court of Justice. In: Graine de Burca/Joseph H. H. Weiler (eds): The European Court of Justice. Oxford University Press. 2001. 9-42. p.*

Scheuerman, William E. (2011): Postnational democracies without postnational states? Some sceptical reflections. In: Forst, Rainer/Rainer Schmalz-Bruns (eds.): Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective. Arena. Oslo. 2011. 75-104. p.

Schmidt, Vivien A. (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and „Throughput”. Political Studies (Vol. 61.) 2013 No 1. 2-22. p.

Schmidt, K. Susanne (2000): Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. European Union Politics. (Vol 1.) 2000. No. 1. 37-61 p.

Schreienmacher, Björn (2014): Vom EuGH zur Richtlinie - wie die EU-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working papers 2014. No. 183. Bremen. 22 p.

Scott-Smith, Giles (2012): Expanding the Diffusion of US Jurisprudence - the Netherlands as a 'Beachhead' of US Foundations in the 1960s. In: John Krieger/Helke Rausch (eds.): American Foundations and the Production of the World Order in the Twentieth Century. Göttingen. Vandenhoeck & Rupprecht. 2012. 210-231. p.

Slaughter, Anne-Marie (2004): The New Global Order, 2004.

Somek, Alexander (2012): Administration without Sovereignty. In: Petra Dobner- Martin Loughlin (ed.): The Twilight of Constitutionalism? Oxford University Press 2010. 286.p.

Stone-Sweet, Alec (2010): The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance. Yale Law School, Faculty Scholarship Series. 2010. Paper 70. 53 p.

Sundstrom, Lisa McIntosh (2014): Russian NGOs and the European Court of Human Rights. Human Rights Quarterly. (Vol. 36.) 2014. 844-868. p.

Szemesi Sándor (2013) Az emberi jogok európai örékek új fegyvere: a *pilot judgement* eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. Jog - Állam - Politika 2013/ 4. sz.47 – 64. p.

Szűts Márton: Bevezetés: a Bíróság és az EUMSZ 251-253. cikkei. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Wolters Kluwer Complex. Budapest. 2011. 2865-2895.p.

Tamm Ditlev (2013): The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin. In.: The Court of Justice and the Construction of Europe. The Hague. Asser Press. 2013. 9-34. p.

Teitel, Rudi/Rober Howse (2009): Cross-Judging: Tribunalization in a Fragmented but Interconnected Global Order. N. Y. U. Journal of International Law and Politics. (Vol. 41.) 2009. 292-294.p.

Terris, Daniel et al (2007): The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases. 2007.

Tickell, Andrew: Dismantling the Iron-Cage: the Discursive Persistence and Legal Failure of a „Bureaucratic Rational” Construction of the Admissibility Decision-Making of the European Court of Human Rights. German Law Review (Vol 12.) 2011. 1799. p.

Van den Eynde, Laura. (2013): An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. Netherlands Quarterly of Human Rights. 2013. No. 2. 271- 313. p.

Varga Csaba (2006): Lopakodó jogújítás az alkotmánybíráskodás útján. (Rendszerváltásunk természetrajzához) PoLiSz, 2006

Varga Csaba (2007): Jogállami? Átmenetünk? Kráter Műhely Egyesület, Pomáz 2007.

Varga Zs. András: Az alkotmánybíráskodás szerepe a nemzeti/alkotmányos öazonosság védelmében. Iustus Aequum Salutare 2018/2. sz.

Volk, Christian (2012): Why Global Constitutionalism Does not Live up to its Promises. Goettingen Journal of International Law (Vol. 2.) 2012 No. 2. 559-560.p.

- Wahl, Rainer (2010): In Defence of 'Constitution'. In: Petra Dobner/Martin Loughlin (eds.): *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford Univ Press 2010. 240 p.
- Waldron, Jeremy(2004): Törvényhozás, autoritás és szavazás. In: Bódig/Györfi/Szabó (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái.* Bíbor Kiadó Miskolc. 2004. 372-373 p.
- Waldron, Jeremy (2004b): *Can there be a Democratic Jurisprudence?* (Draft of March 2004 for Analytical Legal Philosophy Conference. NYU School of Law,
- Wasserfallen, Fabio: *The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union.* Paper presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. St. Gallen, January 8-9, 2009.
- Water, Melissa A.(2007): *Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretative Incorporation of Human Rights Treaties.* *Columbia Law Review* (Vol. 107.) 2007 No. 2. 628. p.
- Weiler, J. H. H. (2011): *On the Political and Legal DNA of the Union and the Current European Crisis.* (Lecteur at the Hertie School of Governance. 2011. 17 p. (internet)
- Weiler, J. H. H. (2012): *Europe in Crisis - On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'.* *Singapore Journal of Legal Studies.* 2012. 248-268.p.
- Wiesbrok, Anja, (2013): *The self-perpetuating of EU constitutionalism in the area of free movement of persons: Virtuous or vicious cycle?* *Global Constitutionalism* 2013 Issue 1. 125-150. p.
- Zhang, Angela Huyue (2016): *The Faceless Court.* *University of Pennsylvania Journal of International Law.* (Vol. 38.) 2016. No. 1. 71-119. p.