

# **Jogelméleti Szemle 2019/2. szám**

## **TARTALOM**

### **A jurisztokrácia és a jurisztokratikus állam paradigmájáról (Tematikus különszám)**

A jurisztokratikus paradigma ( <i>Szerkesztősi előszó</i> ) (Karácsony András – Tóth J. Zoltán).....	2
Pokol Béla: Uniós hatalmi szerkezet és EP-választás .....	3
Navracsics Tibor: Tudásközösségek, jurisztokrácia és demokrácia az Európai Unióban .....	12
Szájer József: A szuverenitásvédelem lehetőségei és szükségessége az Európai Unióban .....	19
Kis Norbert: Európai tájkép egy politikai csatamezőről. Reflexió Pokol Béla Az európai jurisztokrácia (2019) című könyvére.....	28
Balázs Zoltán: Politikai akaratképzés .....	36
Prugberger Tamás: Pokol Béla Európai jurisztokrácia című könyvéhez .....	45
Szmodis Jenő: Az uniós jurisztokrácia problematikája történelemfilozófiai és államelméleti kontextusban.....	54
Cservák Csaba: A nemzetközi és európai jurisztokrácia kérdésköréről.....	61
Arató Krisztina: Pokol Béla 'Európai jurisztokrácia. Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései' című írásáról.....	69
Pokol Béla: Egy politológusi Európa-tanulmányi megközelítés kritikája. Vita az Arató/Koller szerzőpáros uniós elemzéseivel.....	75

## **A jurisztokratikus paradigma** *Szerkesztősi előszó (Karácsony András – Tóth J. Zoltán)*

A paradigma egy olyan tudományos modell, mely az ismeretek megszerzésének, majd ezáltal a világról alkotott tudásnak egy viszonylag koherens, egy tudományos közösség egésze által – adott időben – elfogadott rendszerét adja. A paradigmán belül bizonyos értelmezési sémák jelentőssé válnak, és kijelölik az ismeretek megszerzésének bevett eljárásait, illetve a tudományos szempontból értelmesen felvethető kérdések körét. A paradigma fogalmát a tudományos gondolkodás leírására először Thomas Kuhn használta, aki paradigmán egy tudományterület művelői egészének egységesen vallott – előbbi értelemben vett – felfogását értette. Kuhnnál tehát a paradigmák elavulhatnak és lecserélődhetnek (ez az ún. paradigmaváltás), de párhuzamosan nem létezhetnek. A társadalomtudományok terén ugyanakkor a tapasztalat ezt nem teljesen támasztja alá. Az alábbiakban olvasható írások a jurisztokrácia problematikáját mint versengő paradigmát mutatják be, illetve mint ilyent vitatják. Lingvisztikai tény, hogy a kifejezések jelentése változik, és ugyanaz a fogalom idővel új és új tartalmat ölelhet fel. Így a paradigma fogalmát ma már használják abban az értelemben is, miszerint az egy tudományterületen belüli olyan gondolkodási modellt jelent, mely a világ – adott tudományterület szempontjából releváns – problémáinak meghatározott elméleti előfeltevések alapján történő vizsgálatát, vagyis az adott tudományterület egyfajta (de nem kizárólagos) értelmezési keretét jelenti.

Ebben az értelemben a jogtudományon és a politikatudományon belül a jurisztokrácia paradigmája a jogi és politikai viszonyok (e szempontból releváns részének), lényegében a jog tényleges forrásai és érvényesülésének mikéntje (vagy annak hiánya) szociológiai problémájának sajátos interpretációját, elfogadásra igényt tartó (más hasonló elméletekkel versengő) magyarázatát jelenti. E paradigma külföldön az elmúlt években a jogtudományi irodalmon belül már ismert volt; magyarországi meghonosítása Pokol Béla nevéhez köthető. Ő volt az, aki 2017-ben „A jurisztokratikus állam”,<sup>1</sup> illetve 2019-ben „Európai jurisztokrácia: Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései”<sup>2</sup> címmel jelentette meg Magyarországon úttörő munkáit, mellyel bevezette e paradigmát a jog- és a politikatudományi gondolkodásba.

Jelen tematikus számban e kérdéskör tudományos (jogtudományi és politológiai) vizsgálatának, illetve az ezzel kapcsolatos szakmai vitának adunk teret. Célunk, hogy ezen új paradigma megmértesse magát, és megismerhetővé váljanak annak elméleti előfeltevései, illetve az EU joga és a belső, tagállami jogok, valamint a nemzeti és szupranacionális jog közötti feszültségek magyarázatai, továbbá ezek kritikái. A tematikus szám kiindulópontja a Pokol Béla könyvei alapján a szerző által készített vitairrás; ezt követően kapnak helyet az erre érkezett reflexiók.

A vitairrások többsége a jurisztokráciáról szóló két tudományos konferencián (részint az ELTE ÁJK 2019. március 1-jei, „Európai jurisztokrácia versus európai demokrácia? Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései” című konferenciáján, részint a Nemzeti Közszerkezet 2019. április 5-én megrendezett, „Az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezete és az EP-választás” című konferencián) elhangzott előadások írásos, szerkesztett változatai; ennek okán azok a 2019. tavaszi, az európai parlamenti választások előtti helyzetből indultak ki. A vita azonban – természetesen – nem érhet véget 2019 tavaszával; így a tudományos diszkurzus folytatásának reményében adjuk közre a jurisztokrácia paradigmáján belül készített, illetve az e paradigma létjogosultságával foglalkozó írásokat.

---

<sup>1</sup> Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017

<sup>2</sup> Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019

## Uniós hatalmi szerkezet és EP-választás

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Egyetemi tanár (ELTE ÁJK); alkotmánybíró.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

\*\*\*\*\*

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

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

létrejött másodlagos uniós jog kikényszerítésére szolgáltak.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Tudásközösségek, jurisztokrácia és demokrácia az Európai Unióban

### I. Összeesküvés vagy könnyítés?

Közhely ma már, hogy a nemzetközi politika az anarchia világa. Belső viszonyait nem a szabályozottság, a hierarchia, hanem az esetlegesség és bizonytalanság határozza meg (Bull, 1977). Ebből adódóan sok, a nemzetközi együttműködéseket elemző munka keres valamilyen logikai vázat, amelyre felfűzve észszerűnek tűnik az adott történet látszólagos esetlegessége. Pokol Béla: Európai jurisztokrácia: az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései című könyve egyenes vonalú fejlődést vázol fel a nemzetközi együttműködések történetében, ezen belül is a leglátványosabb újdonságokkal szolgáló európai integráció menetében. Eszerint az európai együttműködés bő hatvanéves története egyben egy, *az Európában kialakult nemzeti demokráciák elleni összeesküvés története is.*

*Maga a gondolat, hogy egy nem választott és nem is a nyilvánosság előtt tevékenykedő elit fokozatosan átveszi a hatalmat a nép kezéből, végigkíséri a második világháború utáni időszak nemzetközi együttműködéseinek történetét.* Különösen így van ez az európai integráció esetében, amely első lépéseitől kezdve a hagyományos kormányközi együttműködéshöz képest szorosabb kooperáció kialakítását tűzte ki célul.

A technokraták térhódítását a politikusok kárára nem mindenki ítélte el, sőt, a neofunkcionalisták kifejezetten kívánatosnak gondolták. Az ő értelmezésük szerint pontosan a technikai jellegű együttműködés teszi lehetővé a tagállami politikusok éberségének kikerülését. Így aztán, amikor az integráció sikeres előrehaladása a túlsordulás – vagy *spill-over* révén – eléri a politikailag is érzékeny területeket, már késő lesz, és a nemzetállamokkal szemben győzedelmeskedik a szupranacionális európai integráció (Haas, 1964).

Mások kezdettől fogva halálos veszélyt láttak a technokraták térhódításában. Úgy gondolták, hogy a demokrácia végét jelenti, ha a technokrácia kerül hatalmi pozícióba, és az európai integráció ebben a küzdelemben ad rendkívül káros segítséget a nem választott társadalommérnököknek a nép által választott demokratikus politikusokkal szemben. Eszerint a forgatókönyv szerint az európai integráció is a nem választott döntéshozók diadala a választott képviselők felett. Különösen az uniós intézmények – ezen belül is az Európai Bizottság - bürokráciája kerül sokszor a vádoltak padjára, mint a valódi hatalmat gyakorló, ám a nyilvánosság elől rejtőző hatalmi központ (Page, 1997).

Pedig az az értelmezés is felvethető, hogy az egész európai integráció nem a tagállamok ellenében, valamilyen szupranacionális elit összeesküvésének eredményeként jött létre, hanem a tagállamok tudatos tehermentesítő döntéseként (Milward, 1992). A kormányközi elméletek képviselői egyáltalán nem tartják ezt elképzelhetetlennek: az intézményesített nemzetközi együttműködésnek számos olyan eleme van – kiszámíthatóság és stabilitás, illetve az együttműködésben részt vevők számára a kooperáció olcsóbbá válása -, amely előnyössé teszi a döntéshozatal egyes elemeinek európai szintre telepítését (Moravcsik, 1993:510-511). Adott esetben ez a megoldás a konkrét szakpolitikák területén a felelősség áthárításának hatékony módja is lehet (Putnam, 1988:456).

Amennyiben innen nézzük az európai integrációt, akkor annak megértéséhez is életszerűnek tűnik, hogy az európai együttműködésben részt vevő tagállamok – amennyiben racionálisan viselkednek – azokat a hatásköröket telepítik uniós szintre, amelyek valamilyen oknál fogva „kényelmetlenek” nekik. Szabadulni akarnak ezektől a szakpolitikáktól, mert meghaladják az erőforrásaikat pl. a közös mezőgazdasági politika –, vagy éppen olyan

népszerűtlen és technikai jellegű politikai területekről van szó, amelyeken – demokráciákról lévén szó – nem lehet jelentős választói támogatottságot nyerni (Moravcsik, 1993:515).

A tudásközösségek uniós döntéshozatalban játszott jelentős szerepének kialakulásában két tényező is jelentős szerepet játszott. Egyrészt maga a közösségi döntéshozatal szintje, amely valóban távol áll a nemzeti szinteken megszokott áttekinthetőségtől. Mind a méretből adódó komplexitás, mind pedig a szabályok sokrétegűsége komoly akadályát jelenti az áttekinthetőségnek. Különösen olyan országok politikusai és elemzői számára, akik az egyszerűbb struktúrákhoz szoktak hozzá. Másrészt pedig a szakpolitika erősen technikai jellege, ami a szokásosnál nagyobb fokú szakértelmet követel meg. Minden eltérő vonásuk ellenére a két tényező közös azonban annyiban, hogy mind a kettő növeli az információ, illetve a szaktanács iránti igényt a döntéshozóknál. Ez pedig arra ösztökéli a politikusokat, hogy a szakértőket és a tudásközösségeket fokozottan vegyék igénybe a döntéshozatal, illetve a szakpolitikák alakítása során.

## *II. A tudásközösségek*

A tudásközösségek nemzetközi politikában – azon belül is az európai integrációban – játszott szerepének elméleti leírása első alkalommal Peter M. Haas 1992-ben megjelent tanulmányához köthető (Haas, 1992). A tanulmány – sőt, a tematikus szám – megjelenési időpontja talán nem véletlen: az európai integráció a múlt század kilencvenes éveire jut el az együttműködésnek arra a szintjére, amely az intenzitás és a témák szélessége szempontjából már egyértelműen meghaladta a szokásos mértéket, felvetve annak a kérdését, hogy az európai integráció vajon a nemzetközi együttműködések egy új, speciális fajtáját jelenti-e.

Ugyanakkor ez a tendencia már az egész második világháború utáni politikai fejlődésben tetten érhető volt. A funkcionalizmus, majd a neofunkcionalizmus térhódításával a szakértelem, a technokrácia lassan a politikai döntéshozatal kiegészítőjéből helyenként már annak főszereplőjévé lépett elő. Olyannyira, hogy akadt olyan elemző is, aki már a hatvanas években úgy gondolta, hogy a társadalmi haladás jeleként azonosítható az a folyamat, amelynek során a kormányzati politika mind szélesebb területei kerülnek politikusok helyett szakértők kezébe (Brooks, 1965:68).

Az ideológiai megfontolások mellett azonban tudásközösségek jelentőségének növekedésében jelentős szerepet játszott egyrészt a társadalmi szabályozás egyre magasabb szintje, másrészt pedig a szabályozandó kérdések bonyolultságának – pl. nukleáris leszerelés, környezeti ártalmak – növekedése. A második világháború után felvirágzó multilaterális diplomácia további lendületet adott a tudásközösségek erősödésének nemzetközi szinten is. Az egyre szélesebb együttműködési területeket felölelő nemzetközi szervezeteknél – pl. ENSZ, de EU is – a bürokrácia létszámának alakulása nem követte sem minőségében, sem pedig mennyiségileg a megnövekedett feladatokat, ezért aztán gyakran tudósokat bíztak meg, hogy egy-egy kérdésben nyújtsanak szakértelmet.

Ezzel a tudósok közvetlenül a döntéshozatal központjaihoz kerültek közel, és befolyásolni tudták a döntéshozókat (Haas, 1992:11). Jelentőségük növekedésével egy idő után már nem csak azzal vettek részt a döntéshozatalban, hogy információkat szolgáltatnak, hanem önmagában már azt is befolyásolni tudják, hogy milyen szakpolitikai választási lehetőségek állhatnak a döntéshozók rendelkezésére (Haas, 1992:31). Egyes esetekben szakértelmük és beágyazottságuk azt is lehetővé teszi, hogy befolyásolják a döntéshozatal tematikáját is, azaz az egyes témák vagy megoldandó kérdések napirendre kerülésében is nagy szerepet játszhatnak (Princen-Rhinard, 2006:1122).

Minél komplexebb egy döntési környezet, annál nagyobb a valószínűsége, hogy a döntéshozók a tudásközösségekhez fordulnak tanácsért vagy információért (Kaelberer,

2003:368). A nemzetközi együttműködés mindig bizonytalan környezetet jelent, ami még inkább növeli az információ és a megbízhatóság iránti igényt (Haas, 1992:14). A tudásközösségek legitimációs szempontból is legerősebb lehetőség, amelyek bevonása révén ezekhez az információkhoz hozzá tudnak férni a döntéshozók, ezzel is erősítve döntéseik megalapozottságát és összességében az együttműködés kiszámíthatóságát. A nemzetközi együttműködések egyre szélesebb körűvé és átfogóbbá válása, és az így keletkező igény a megbízható szakmai információra erőteljes szívóhatást jelentett a tudásközösségekre. Így ma már nemcsak nemzeti szinten dolgozó, de transznacionális tudásközösségek is léteznek, amelyek az adott szakterületen az együttműködés egészét, és ezen keresztül már az együttműködésben részt vevő államok álláspontjait is befolyásolni tudják az együttműködésben (Haas, 1992:4).

Kétségtelen, hogy napjainkban a tudásközösségek sok esetben a nemzetközi együttműködések működése során nem csupán szakmai tanácsot adnak a döntéshozóknak, hanem a felfogásuk, megközelítésük vagy éppen a konkrét tanácsuk látásmódja által orientálják – adott esetben korlátozzák is – a döntéshozókat. Egy-egy téma, vagy akár a nemzetközi együttműködés egyes formái iránti pozitív érzelmi vagy ideológiai elkötelezettségük ezekben a kulcshelyzetekben valóban alkalmassá teszi a tudásközösségeket, hogy politikaformáló erőkként is fellépjenek. Mindez indokoltta teheti, hogy az adott szervezet belső politikájának egyik meghatározó szereplői csoportjaként tekintünk rájuk. Alátámasztja ezt a megközelítést a tudásközösségek klasszikusként használt meghatározása, amely szerint a tudásközösség egy vagy több szakterület elismert szakértőinek olyan hálózata, amelynek alapját a társadalmi cselekvésüket megalapozó közös érték- és elvrendszer, a saját működési területükkel kapcsolatos oksági és problémakezelési meggyőződések azonossága, a tudományos érvényességgel kapcsolatos fogalmi egység és egy közös szakpolitikai feladat vagy küldetés jelenti (Haas, 1992:3). Ez alapján a definíció alapján, a tudásközösségeket a nyomásgyakorló csoportok egy sajátos fajtájaként is besorolhatjuk, figyelemmel ugyanakkor a közöttük megtalálható különbségekre.

Az érdekcsoportok elsődleges csoportképző ismérve – amint neve is mutatja – a csoport tagjai között az azonos vagy hasonló érdek. Ezzel szemben a tudásközösségeknél az érdek nem szükségszerűen – sőt, nem is általában – csoportképző ismérv. A tudásközösségeket az érdekcsoportoktól az egymással osztott oksági meggyőződésük és az ok-okozati hatások megértése különbözteti meg, míg a szakmák vagy tudományágak képviselőitől a közös normatív elkötelezettségük választja el (Haas, 1992:18-19). Nagyon fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a tudásközösségek nem csupán akadémiai, vagy elméleti tudósokból álló csoportokat ölelnek fel. Különösen a nemzetközi szervezetek működésében találkozunk gyakran valamilyen speciális szakpolitikai tudással vagy képzettséggel bíró, de a gyakorlat terén is meghatározó szerepet játszó szakmai csoportokat, amelyek szintén a tudásközösségek csoportjába tartoznak (Davis Cross, 2013).

### *III. A jurisztokrácia mint tudásközösség*

Megítélésem szerint a jurisztokráciának nevezett csoport egy speciális esete a tudásközösségeknek. Különösen így van ez abban a nemzetközi együttműködésben, amely leírásának Pokol Béla nagy figyelmet szentel, az Európai Unióban. Itt jól megkülönböztethetővé teszi a jogászai szakma képviselőinek összességétől a szakmai-képzettségi közösségérzeten túli értékazonosság, illetve az a közös meggyőződés, amely az egyes ügyek intézésével kapcsolatos irányultság és megoldás terén megfigyelhető.

Az európai integráció történetének sajátosságaiból adódóan ugyanakkor a jurisztokrácia, mint tudásközösség – ugyan nem egyedül – kiemelkedik a többi tudásközösség

közül. Különösen az európai együttműködés kezdeti fázisában a jogközösség kialakulása, és az Európai Bíróság törvénykezési tevékenysége jelentette az egyik legfontosabb hajtóerőt az együttműködés elmélyítése terén. Mindez maga után vonta a jogászság tudásközösségeinek kiemelkedését és szerepük egyre jelentősebbé válását. Megfigyelhető ez még olyan szakpolitikák esetében is, ahol a harmonizáció – még kevésbé az európai szintű egységesítés – nem is szerepelt az elképzelésekben (van Waarden-Drahos, 2002:925).

Ugyanakkor az európai együttműködés egyre szorosabbá és szélesebbé válásával a jogászi tudásközösségek hamarosan újabb társakra leltek: a nyolcvanas évek végétől kezdve megjelentek a különböző közösített szakpolitikákhoz kötődő tudásközösségek egyebek mellett a regionális politika, a környezetvédelmi politika, a bevándorlási politika, és számos más szakpolitika területén. Az Egységes Okmány, majd a Maastrichti Szerződés által elindított folyamat a Lisszaboni Szerződéssel ért el jelenlegi állapotába, amelyet minden eddiginél szélesebb körű szakpolitikai együttműködés jellemez, témánként és szakpolitikánként eltérő mélységben.

A területenként különböző mélységű integráció rendkívül változatos és nehezen áttekinthető szerkezetű döntéshozatali arénákat takar. A közösségi és a kormányközi munkamódszer mellett nemcsak a különböző döntéshozatali eljárások eltérő sajátosságai és szereplői köre, de a szakpolitikai aréna nyitottsága vagy zártsága is lényegesen különböző karaktert adhat az uniós politikai folyamatoknak.

A jogászi tudásközösségek ebben a tarka szereplői halmazban kétségtelenül jelentős szerepet játszanak. Az európai belpolitikában játszott szerepüket tekintve ugyanakkor abból a szempontból is különösek, hogy valójában két, egymástól sok tekintetben eltérő csoportot ölelnek fel. Az egyik részük többé-kevésbé hagyományos tudásközösség, azaz intézményesült pozíció nélkül, alkalmanként változó befolyásoló erővel vesznek részt az uniós szakpolitikák alakításában. A másik csoportba tartozó tudásközösségek azonban intézményi szerepükből adódóan – elsősorban az Európai Bíróságnak köszönhetően – hatalomközeli pozícióban vannak. Ennek a privilegizált pozíciónak a hatása érződik a közösségi jog kialakulása területén.

Részben tudásukra, részben pedig az intézményekben játszott szerepükre támaszkodva válhatnak időnként meghatározóvá. Intézményi pozícióik ugyanakkor nemcsak a konkrét ügyek kimenetelének befolyásolását, de egyes esetben az európai integráció jövőjének alakítását is lehetővé teszik számukra.

Ez az intézményi háttér kétségtelenül jelentős – időnként megkerülhetetlen – „hatalmi” pozíciót ad a jogászi tudásközösségek egy csoportjának. Így tehát indokolt lehet ezeket összefoglalóan jurisztokráciának nevezni. Nem szabad ugyanakkor szem előtt téveszteni, hogy a jurisztokrácia nem az egyedüli olyan tudásközösség, amely „hatalmi” pozícióban lehet az Európai Unióban.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az Európai Unió hatalmi szerkezete nem feleltethető meg egy állam hatalmi szerkezetének. Nem jelölhető ki egyetlen olyan hatalmi központ, amely az autoritás fókuszaként a szuverénnel lenne azonosítható. A döntéshozatali eljárások különbözősége, a hatásköri átfedések, a szakpolitikák közösítettségének eltérő volta, és a politikai szereplők sokfélesége olyan összetett hatalmi konstrukciót vetít elénk, amely semmiképpen sem tekinthető homogénnek.

Éppen ez a döntéshozatali és szakpolitikai sokféleség, intézményi, hatásköri és szereplői heterogenitás okozza más tudásközösségek „hatalomközeli” helyzetét, és más „-kráciák” létezését. Ilyen például a pénzügyi szakemberek, közgazdászok és bankárok csoportja, amelyek a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásában, az euró bevezetésében és működésének biztosításában vállalnak szerepet (Kaelberer, 2003).

## *Demokrácia, mint a jurisztokrácia ellenszere?*

Amennyiben a tudásközösségeknek ezt a hangsúlyos jelenlétét – ezen belül is kitüntetetten a jurisztokrácia létét – demokráciaproblémaként fogjuk fel, akkor egyben amellet is hitet teszünk, hogy az Európai Unió egészének és minden részletének eredeti vagy származtatott demokratikus legitimációval kell rendelkeznie. Származtatott demokratikus legitimáció hívei szerint elegendő, ha az Uniót tagállamai legitimálják. Közösségi szinten nem hozható létre demokrácia, következésképpen az eredeti – közvetlen – demokratikus legitimáció is elképzelhetetlen. Éppen ezért az európai integráció demokratikus legitimációját a benne részt vevő demokráciák adják. Mások azonban éppen ellenkezőleg, úgy gondolják, hogy az Európai Uniót demokratikussá kell tenni. Uniós szinten is meg kell tehát teremteni a demokrácia hatalomgyakorlásának azokat az intézményeit, szabályait és szereplőit, amelyeket nemzeti szintről jól ismerünk.

*Joseph Ratzinger* a modern demokráciákra leselkedő egyik legnagyobb veszélynek azt tartja, hogy napjaink embere képtelen belenyugodni saját, és az általa létrehozott dolgok – így a politikai intézmények – tökéletlenségébe (Ratzinger, 2008:262). A modern állam azonban *societas imperfecta*: „...nem csak abban az értelemben tökéletlen, hogy intézményei mindig olyan tökéletlenek maradnak, mint lakosai, hanem egy másik értelemben is: rajta kívüli erőkre van szüksége, hogy maga fennállhasson.” (Ratzinger, 2008:268). Ezért van szükség a prepolitikai vagy politikaelőtti tényezőkre.

*Az Európai Unióban azonban jelen pillanatban éppen azért lehetetlen demokráciát kialakítani, mert pontosan azok a politikaelőtti tényezők hiányoznak, amelyek lehetővé tennék egy politikai közösség létrejöttét. Európai szinten sem közös nemzettudat, sem közös vallás, sem közös származástudat, sem közös nyelv nem létezik és így nem is jöhet létre olyan politikaelőtti közösség, amely megalapozhatná, valamint háttérül szolgálhatna egy európai demokráciának.* (Scruton, 2005:52).

Az uniós demokráciával kapcsolatos problémák jelen témában való felvetése azért lehet félrevezető, mert valójában a jurisztokrácia által felvetett kérdések közül csak kevésre ad választ a demokráciadeficit, illetve annak megoldása. Jelenleg uniós szinten egy olyan kialakulóban lévő politikai rendszer elemeit fedezhetjük fel, amelynek vázát egy fragmentált, és nem általános hatáskörökkel rendelkező intézményekből álló rendszer adja. Az Európai Parlament, az Európai Bizottság vagy a Tanács szakpolitikáinként eltérő hatáskörökkel bír, a közösítés szintjétől függően. Ez az intézményi fragmentáció és a politikaelőtti közösségek – különösen az európai *demos* – hiánya sokak számára egy technokrata jellegű elitvállalkozássá teszi az egész európai együttműködés politikai dimenzióját (Eriksen-Fossum, 2002:404). Valóban, az európai intézmények közül az Európai Bíróság tűnik a legáltalánosabb hatáskörrel bíró szervezetnek, ez azonban nem gyakorolhatja jogait proaktívan. Általános érvényűnek szánt döntései – az úgynevezett precedensek – hatálya is nagymértékben függ a tagállamok együttműködési hajlandóságától. Ahogyan a közösségi jog primátusának elvét megalapozó *Costa v ENEL*, vagy a közvetlen hatályának elvét bevezető *Van Gend en Loos v Administratie de Belastingen* ügyekben hozott döntések is – minden precedensteremtő szándékuk ellenére – valójában ki voltak szolgáltatva a tagállami törvényhozási és törvénykezési akaratnak.

## *IV. Nem demokráciaprobléma, hatalmi kérdés*

*Ebből adódóan álláspontom szerint a jurisztokrácia problémája nem demokrácia-, hanem hatalmi kérdés.* A jurisztokrácia problémáját felvetők számára nem az problematikus elsősorban, hogy hogyan gyakorolja a birtokolt hatásköröket a jogászai tudásközösségnek ez a



csoportja, hanem az jelenti a problémát, hogy kikből áll ez a csoport. Azaz a jurisztokrácia belső személyi összetételét kívánják heterogénebbé tenni.

Ezen nem a demokrácia bevezetése segítene. Már ma is lehetősége van egy tagállamnak, hogy felfogásának megfelelő bírát nevezzen ki az Európai Bíróságba, vagy éppen hasonló felfogású szakmai apparátust építsen fel a közösségi intézményekben. Az intézményi működés átláthatóságán és adott esetben jogszerűségén valóban sokat lehetne javítani, ez azonban az én megítélésem szerint szintén nem a demokrácia létezésének vagy annak hiányának problémakörébe tartozik.

*Az Európai Unió megítélésem szerint mai állapotában sokkal inkább megfelel a jogállam száz évvel ezelőtti kritériumainak, amikor a jogállam még nem kiegészítője, hanem alternatívája volt a népi kormányzatnak, azaz a demokráciának. A jogászai tudásközösségek megkülönböztetett jelentősége, a jurisztokrácia jelensége is ennek következménye.*

A probléma megoldása azonban nem a „jogállam demokratizálása”, hiszen – mint arra rámutattam - az európai demokrácia alapvető feltételül szolgáló politikaelőtti közösségek hiányoznak európai szinten. A megoldás tehát a „jogállam” keretein belül található: vitákkal, szakmai konfliktusokkal, befolyásszerzéssel érhető el a kívánt eredmény.

### *Irodalom*

Brooks, Harvey 1965: Scientific Concepts and Cultural Change, *Daedalus* 94 (Winter 1965), pp. 66-83.

Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press

Davis Cross, Mai'a K. 2013: Re-thinking epistemic communities twenty years later, *Review of International Studies*, Vol. 39. No. 1. (January 2013), pp. 137-160.

Eriksen, Erik O. – Fossum, John E. 2002: Democracy through Strong Publics in the European Union?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 3., pp. 401-424.

Haas, Ernst B. 1964: *Beyond the Nation-State*, Stanford: Stanford University Press

Haas, Peter M. 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, Vol. 46. No. 1., Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter 1992), pp. 1-35.

Kaelberer, Matthias 2003: Knowledge, power, and monetary bargaining: central bankers and the creation of monetary union in Europe, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10. No. 3. (June 2003), pp. 365-379.

Milward, Alan S. 1992: *The European Rescue of the Nation-State*; Berkeley and Los Angeles: University of California Press

Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31. No. 4., pp. 473-524.

Page, Edward C. 1997: *People who run Europe*, Oxford: Clarendon Press

Princen, Sebastiaan – Rhinard, Mark 2006: Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13. No. 7. (September 2006), pp. 1119-1132.

Putnam, Robert 1988: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, Vol. 42. No. 3. (Summer 1988), pp. 427-460.

Ratzinger, Joseph 2008: *A közép újrafelfedezése: Alapvető tájékozódások*, Budapest: Szent István Társulat

Scruton, Roger 2005: A Nyugat és a többi; a globalizáció és a terrorveszély, in.: Scruton, Roger: *A nemzetek szükségességéről; Két tanulmány*, Budapest: Helikon, pp. 7-153.

Van Waarden, Frans – Drahos, Michaela 2002: Courts and (epistemic) communities in the convergence of competition policies, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9. No. 6. (December 2002), pp. 913-934.

## Szájer József

### A szuverenitásvédelem lehetőségei és szükségessége az Európai Unióban

Magyarország lassan másfél évtizedes európai uniós tagsága során közepes méretű és befolyású országgént megtapasztalta, kitanulta az Unió működését. Az ország 2010-ig a szolgai igazodást, majd az ütközéseket is vállaló erős nemzeti érdekérvényesítés útját járta. Csatlakozásunk óta a Közösséghez való alkotmányjogi viszonyban a kölcsönzött, a tagországok által közösen, az uniós intézmények közvetítésével gyakorolt - és nem átadott - szuverenitás, Alaptörvényben rögzített elvi alapján álltunk. Közben folyamatosan azzal szembesültünk, hogy az uniós intézmények gyakran egyáltalán nem gyakorolják kellő alázattal az így létrejött, a tagországoktól eredő, szurrogát, delegált saját szuverenitásukat, nem tartják tiszteletben annak korlátait és folyamatosan arra törekszenek, hogy minél nagyobb mértékben magukhoz vonják, halmozzák, koncentrálnak a hatásköröket. Ráadásul, mivel a Szerződés módosítása, a hozzá szükséges konszenzus létrehozása a tagok gyarapodása és az Unió mögötti korábbi hallgatolagos társadalmi egyetértés számos tagországban való elgyengülése miatt igencsak megnehezült, mindezt egyre inkább lopakodó, jogon kívüli, erőpolitikára alapuló, a legegyszerűbb jogállami elveket is sértő módon és eszközökkel teszik. Törekvésükhöz az Unió hivatalos közjogi alapidoktrínájává megtett „egyre szorosabb unió“ (ever closer union) jogot felülíró, szerződési célkitűzését, továbbá a jogállami alapokkal alig bíró, amorf, nehezen körülhatárolható „közösségi vívmányok“ (acquis communautaire) fogalmát és a szinte kizárólag az Unió, a közösségi módszere felé húzó, a nemzeti szuverenitásokkal rendre hadilábon álló jogérvényesítési, jogértelmezési vitarendezési mechanizmust és az intézmények közti úgynevezett lojális együttműködési kötelezettség elvét használják.

E működési mód szerint az aktuális politikai, működési és bürokratikus konszenzusok folyton felülírják az intézmények által szabályos, kötött eljárásban megalkotott, formális közösségi jogot, de még a Közösség jogi fundamentumát képező Szerződést is. Ez lehetetlenné, diszfunkcionálissá teszi a jogra alapozott érvelést, jogérvényesítést és a tagállami jogrendekben megszokott és teljesen természetes jogállami (joghoz kötött - Rule of Law) működést. Ennek eredménye jogbizonytalanság, és ebből fakadóan a jogkövetés folyamatos csökkenése, a tagállami széthúzás. Csak tetézi a bajt, hogy az Európai Bizottság, amely elvben a „Szerződés őre“ az utóbbi időben kinyilvánított módon is egyre inkább politikai - azaz nem semleges, jogi - testületként határozza meg magát, amely viszont az egyenlő elbánás, az azonos mérce megkérdőjelezéséhez vezetett. Ez a Közösségen belüli, tagállamok közti, uniós együttműködés, Szerződés által védett egyenjogúság legfontosabb alapjait is kikezdeheti.

A jog, a korábban megkötött szerződések politikai felülírásának permanens gyakorlata miatt állhatott elő az a gyakran tapasztalt, abszurd helyzet, hogy az Unió aktuálisan hatályos jogának, a status quo-nak a védelmezőit Unió-ellenesként bélyegzik meg az aktuális továbblépni, vagy attól legkülönbözőbb futó, átmeneti, indokolt-indokolatlan okok miatt elmozdulni akarók.

*Az Európai Parlament és a Bizottság - gyakran még a Szerződés betűjével is összeütközésbe kerülve -, a többi intézmény és a tagállamok rovására hallatlanul agresszív módon építi saját intézményi hatalmát. A nemzeti szuverenitások védelme, mivel uniós jogvédelemre nem számíthatnak, megmaradt nemzetállami feladatnak. A tagországok saját kompetenciáik, elvben a Szerződés által védett alkotmányos identitásuk megőrzésében, megmentésében gyakran nem számíthatnak tisztességes eljárásra az uniós intézmények*

részéről. Az „egyre szorosabb unió“-elvé ugyanis az uniós jogszolgáltató és jogalkalmazó szervek (Bizottság, Bíróság) működésének is az alapelve, ezáltal a nemzeti szuverenitásokkal szembeni elfogultság már eleve bele van kódolva a rendszerbe. A luxemburgi székhelyű Bíróság csak nevében bíróság, hiszen alapfeladata, működésének missziója az Unió érdekeinek a védelme. *A saját szuverenitásuk védelmében az Unióval vitatkozóknak ott minimális az esélyük a sikerre.* Magyarország ezt több jogvitában is megtapasztalhatta a közelmúltban: a bírósági vezetők nyugdíjazása ügyében egy marginális szociális diszkriminációs uniós tilalom ürügyén avatkozott be egy a Szerződés által teljes mértékben nemzeti hatáskörben hagyott, védett, alkotmányos jogának gyakorlásába (a tagországok szuverenitásából eredő joga arra, hogy a saját alkotmányos, jogszolgáltatási rendszerüket szabadon alakítsák), és ugyanez történik most Lengyelországgal is; vagy amikor a migráns relokációval kapcsolatos vitában teljes mértékben figyelmen kívül hagyták mind a területi, mind a népességre vonatkozó tagállami szuverenitási alapelvet (nem mellesleg egy alapjogot, a személyek akaratuk ellenére való kollektív kiutasításának, alapvető tilalmát is!) gyenge alapokon álló, jogi státusszal alig bíró aktuálpolitikai érveléssel („válsághelyzetben segíteni kell a többieket“) felülírva azokat.

A szuverenitás kérdései körül folyó mai viták, még ha néha elvontnak és filozofikusnak is látszanak, valójában a jelen legfontosabb sorskérdéseit érintik, jelentőségük meghatározó a jövőre, a nemzeti alanyiságra, cselekvőképességre, és a közös európai vállalkozás sikerére nézve is.

A mi látószögünkből a dolgok másképp látszanak, és lehet, hogy pont erre az eltérő perspektívára van szükség ahhoz, hogy Európa az őt ma egyre jobban gúzsba kötő, továbblépését akadályozó, cselekvését lebénító megszokott, megmerevedett és mára már alkalmatlan beidegződéseitől meg tudjon szabadulni.

Az Európai Unió jelenlegi kialakult rendszere adott - azt a Szerződések rögzítik. Az Uniót létrehozó Szerződés alap a közösség és a tagországok viszonyának meghatározására. Változtatási javaslataim ebből indulnak ki. Számos területen szükség volna ambíciózus, a Szerződést érintő változtatásokra. Jelen pillanatban azt tartom, ha mégis inkább a mértéktartó, visszafogott bölcsességet valljuk. A Szerződés módosításának a nehézsége miatt ezért az ezután sorjázó javaslatok korlátozottak. Kijelölik ugyan a szükséges Szerződés-módosítással elérhető stratégiai irányokat is, mégis inkább a már rövid úton is eredményeket hozó szemléletváltásra, szabály-módosításokra törekszenek. A rövid távú cél, hogy visszahúzzuk az Uniót attól, hogy tovább menjen a rossz úton, azon, amit a ma uralkodó, erőforrásait elapasztó, válságát csak meghosszabbító, tagország-ellenes, túlzásokba esett közösségi politika jelent.

Meggyőződésem szerint az Unió akkor lehet sikeres, ha segíti, hogy a tagországai erők legyenek, mert csak erős nemzetekre épülhet cselekvőképes és erős Unió.

### *Javaslatok*

1. Az „ever closer union“ elvének törlése, az Unió szervezeti rendjének a stabilizálása, a status quo jogi védelmének új eszközei, a tagállami és közösségi kompetenciák világos elhatárolása
2. A tagországok egyenjogúságának tiszteletben tartása. *Együttműködő unió fegyelmező, kényszerítő, kioktató unió helyett*
3. Az uniós intézmények politikai elfogultságtól való mentesítése, ideológiai semlegesítése - a politikai Európai Bizottság abbahagyása
4. Az úgynevezett „Rule of Law“-mechanizmusok tagállami szuverenitást sértő rendszerének leállítás

5. A szubszidiaritás védelmének megerősítése
  6. *A tagállami szuverenitásokat sértő túlszabályozás megszüntetése*
  7. Párhuzamos intézmények kialakításának a tilalma, az ütköző uniós kompetenciák felszámolása, visszaadása a tagországoknak (Frontex, Olaf, európai ügyészség)
  8. A szabályozás semlegessége - a négy szabadság egyenrangúsága
  9. A tagállamok alkotmányos rendszerének, identitásának a tiszteletben tartása
  10. Az Unió demokráciahiányának felszámolása (az Európai Parlament szerepének újragondolása hatalmi korlátai világos jogi kijelölése)
- Plusz 1. Nemzeti alkotmányvédelem

*I. Az „ever closer union“ elvének törlése, az Unió szervezeti rendjének a stabilizálása, a status quo jogi védelme, a tagállami és közösségi kompetenciák világos elhatárolása*

A vázolt válságjelenségek és az Unió jogi alapjainak a bizonytalansága, jogállami elvekkkel való ütközése miatt nem halogatható tovább az Unió közjogi rendszerének és jogbiztonságának a megerősítése, a tagállami és közösségi kompetenciák világos elhatárolása. A sok évtized során összegyűlt tapasztalat alapján lehetséges az Unió stabil alapokra helyezése, a folyton változó keretek bizonytalanságán való túllépés. Az első feladat a folytonos mozgás, változás elbizonytalanító működésmódjának a megszüntetése. Ehhez konszenzussal meg kell határozni az uniós együttműködés kívánatos, világos szerződési kereteit és jogilag is meg kell azt alapozni. Egy stabil, jogállami módon, eljárásokkal garantált rendszert csak ezen az alapon lehet létrehozni a jelenlegi Szerződés alapján. Ehhez elengedhetetlen, hogy kimondjuk, hogy az „ever closer union“ elvén túllépett az idő, ma már nem előrelépést, hanem jogbizonytalanságot, kettős mércét, ellenőrizetlen kompetencia-csúszkálást, ezáltal pedig a tagországok és az Unió közötti folytonos viszálykodást eredményez. Egy biztos alapokra épített, világos közjogi rendszer részletekbe menően képes volna elhatárolni a nemzeti és a közösségi hatásköröket. Az így létrehozott stabil jogi környezet lehetővé tenné annak jobb jogi megvédelmezését is. A kompetenciák védelme így a tagállami érdekekre is kiterjedne. Ezáltal megszűnne, de legalábbis csökkenne a tagországokkal szembeni aszimmetrikus elbánás, vagyis a Bíróság, a Bizottság nem csak a közösségi, hanem a tagállami érdekeket is köteles volna a Szerződésben leírt világos elhatárolás szerint védeni. Az „ever closer union“ elvének elhagyása a britekkel való megegyezés analógiájára, akár még a Szerződés módosítása nélkül is elérhető.

Ennek, az Uniót eddig jellemző működési elvnek a megváltoztatása segítheti helyreállítani az elveszett egyensúlyt a tagállamok és az uniós intézmények között.

A jogi tisztázás alapjára építve, és azon túl szükség van egy átfogó politikai megegyezésre is, amely a tagországok és az uniós intézmények közötti permanens, ma már az egész rendszer működőképességét veszélyeztető belső vitát nyugvópontra juttatja. A nemzeti és az uniós politikai vezetés között egy számonkérhető, betartható, szükség esetén kikényszeríthető politikai kiegyezésre van szükség, olyanra, amely alapján a Közösség vállalja az Uniót alkotó tagok bizonyos alapvető, vitális érdekeinek a tiszteletben tartását. Az Uniónak önkorlátozást kell vállalnia, a nemzeti szuverenitások tiszteletbetartása érdekében le kell mondania a lopakodó hatáskörelvonásról. A tagországoknak pedig ki kell nyilvánítaniuk a lojális együttműködésre való készségüket. Ebben a politikai megállapodásban világosan ki kell azt is mondani, hogy nem kívánunk föderációt, Európai Egyesült Államokat létrehozni, hogy az együttműködés, a közös intézményi szuverenitás gyakorlása nem irányulhat az egyes tagok ellen, hogy világosan el kívánjuk választani a közös és a tagországi hatásköröket, és ezt a megosztást meg is kívánjuk védeni.

## *II. A tagországok egyenjogúságának tiszteletben tartása*

Az Uniót különböző méretű, erejű, befolyású országok alkotják, olyanok, amelyek meg vannak győződve arról, hogy erőiket egyesítve valamennyien jobban járnak. A köztük való együttműködési készség, a közös értékekre alapuló összefogás csak akkor működőképes, ha az Uniót alkotó egyes tagországok úgy érzik, hogy alanyiségüket, identitásukat, nemzeti cselekvőképességüket tiszteletben tartja az Unió. Az egyenjogúságon nem azt értjük, hogy számos területen, ahol már ma is a többségi döntés a jellemző, vissza kellene térni a teljes konszenzushoz, bár ennek az alapos leltárba vétele is szükséges. Azt viszont jelenti, hogy bizonyos, kivételes alkalmakkor - akár a többségi döntési keretében megmaradó esetekben is - ha az egyes tagok arról nyilatkoznak, hogy bizonyos döntések vitális érdekeiket érintik, akkor a többiek elfogadják az illető tagország igényét és a szélesebb konszenzus megteremtésére való kérésüket tiszteletben tartják. (Ha a migránsok ideiglenes relokációja tekintetében ez az elv érvényesült volna 2015-ben, akkor nem vesztett volna az Unió értékes éveket a megoldás megtalálásában, mert néhány ország vitális érdekének a beszámításával már az elején eleve más, konszenzusra alkalmasabb irányba terelhetők volna a folyamatot, a halvaszületett, csak presztízs-okokból fenntartott eredeti javaslatához való makacs ragaszkodás helyett.)

Az egyenjogúság elve egyben az egyenlő méltóságot, az önálló alanyiséget is garantálja. Ha az esetleg kisebbségben maradók, méretükre, befolyásukra tekintet nélkül garanciákat kapnak arra, hogy érdekeik beszámításra kerülnek, azzal garantálható a méltóságuk és az együttműködésre való készségük.

## *III. Az uniós intézmények politikai elfogultságtól való mentesítése*

Az Unió szervezeti rendszere politikai és ideológiai értelemben semleges kell, hogy legyen. Természetesen az Európai Parlamentben, a nemzeti törvényhozásokba a pártpolitikai arányokat a polgárok közvetlen választások útján határozzák meg. De még a Parlamentben is véget kellene vetni annak a jogállamiságtól távol álló, egyenjogúságot, hárszabályt is sértő gyakorlatnak, amely ma számos eljárási kérdésben ideológiai elfogultságot mutat (mint például a Sargentini jelentés szavazatszámhlálása, vagy a többségnek ideológiailag nem tetsző, lengyel PiS párthoz tartozó alelnök, Czarnecki szabad politikai véleménynyilvánítás miatti visszahívása, a képviselők szólásszabadságának adminisztratív eszközökkel való korlátozása - az ilyen döntések során teljesen egyértelmű, kettős mércét alkalmaznak).

Az Európai Bizottság feladata a jogszabályok indítványozása és a Szerződés betartatása. Itt nincs helye politikai, ideológiai elfogultságoknak, mert azok aláássák az egységes, egyenlő elbánás elvét, lerombolják az intézmény tekintélyét. *A Juncker Bizottság nyilvánosan is vállalt hozzáállása, vagyis, hogy „politikai bizottságként“ kíván eljárni már eddig is számos kárt okozott (Brexit, Kelet-Nyugat szakadék tágítása, migránsválság megoldatlansága et cetera). A döntések átpolitizálása egyben azt is jelenti, hogy az erők akarata érvényesül, elveszik a kisebbségek védelme, uralomra jut a kettős mérce, a „Franciaország, az Franciaország“ (vagy az „erősebb kutya“) torz Juncker-i elve. Ennek véget kell vetni!*

A politikai szerepvállalás egyik fontos hivatkozása az úgynevezett „Spitzenkandidat“ elv, amely egyben az intézmények közötti egyensúly megbomlásához, föderalizációhoz vezetett a közelmúltban. Ez volt a Brexit egyik fontos szervezeti oka is, hiszen 2014-ben Nagy Britanniá ellenvéleményét figyelmen kívül hagyták az Unió legfontosabb közjogi tisztségviselőjének, Junckernek a jelölésénél, és először fordult elő nem konszenzusos tanácsi jelölés a Közösség történetében. Ebből, a Néppárt által is annyira kedvelt elvből persze nem következik, hogy a Szerződés szerint elvben semleges Bizottság politikai, vagy ideológiai elfogultságú testületté kell hogy váljon, hiszen annak tagjait továbbra is az egyes, különböző

politikai háttérű tagállami kormányok jelölik. Vagyis nyugodtan maradhatna továbbra is „semleges“.

#### *IV. Az úgynevezett „Rule of Law“-mechanizmusok tagállami szuverenitást sértő rendszerének leállítására*

A semleges szabályozás és jogalkalmazás feladásának egyik újkeletű törekvése, az úgynevezett „Rule of Law“-mechanizmus, amely lényegében az egyes tagországok népeinek szabad döntési jogát vonja kétségbe, hogy maguk választhassák meg saját politikai vezetőiket. Egyes uniós intézmények elfogult ideológiai alapjukról kiindulva kívánnak ennek keretében ítélkezni az egyes tagországok felett, ennek segítségével akarnak nyomást gyakorolni azokra, akik nem követik az általuk kijelölt ideológiai főirányt. Jogi köntösbe bújtatott eljárásaikkal, valójában politikai alapon avatkoznak be nemzeti ügyekbe. Ez a „Rule of Law“-mechanizmus, legalábbis a Parlament és a Bizottság felfogásában, nem tartja különösebben fontosnak sem az összehasonlító szemléletet, sem azt, hogy a vizsgált kérdések egyáltalán uniós hatáskörbe tartozzanak. Valójában épp ezt az akadályt, a nemzeti hatáskörbe való beavatkozás Szerződésben rögzített tilalmát kívánják az általuk szabadon alakítható gumifogalmak segítségével kijátszani. *A Sargentini-jelentésben foglalt, úgynevezett jogállamiság-problémák túlnyomó többsége (mint például a gender-alapú óvodai nevelés vagy a munkanélküliségi járulék fizetésének időtartama) kőkemény és sérthetetlen nemzeti hatáskörök, amelyekről Magyarország, semmilyen szerződésben, senki javára, soha nem mondott le.* Egyedül a Tanács „Rule of Law“-értelmezésében merül fel hangsúlyosan - és helyesen - az a szempont, hogy az ilyen vizsgálatok tárgya értelemszerűen kizárólag uniós kompetenciába tartozó kérdés lehet. A felmerülő konkrét viták kezelésére - már amennyiben a Bizottság politikai semlegessége biztosított, ami sajnos a mai helyzetben nem feltétlenül adott (lásd: a bírói nyugdíjazás már említett példáját) - a 258. Cikk szerinti, garanciális, normál kötelezettségszegési eljárás is tökéletesen elegendő. Ráadásul - szemben a „Rule of Law“-mechanizmus gumifogalmaival - ennek meg van a korrekt, biztos jogi alapja a Szerződésben.

Az összehasonlító rangsorok, mint például az Igazságügyi Eredménytábla (*Justice Scoreboard*) eddigi tapasztalata azt igazolja, hogy módszertani bizonytalanságaik ellenére is (például, hogy egzaktnál mérhető adatok helyett gyakran szubjektív, NGO-s vagy közvéleménykutatási eredetű adatokra alapulnak) -, mivel minden országra kiterjednek, tisztességesebb összképet adnak, mint az ideológiai, politikai vagy sajtókampányok által kipécézett egyes nemzeti esetekre való elszigetelt hivatkozások. A vélemény-vezéreknek nem tetsző, az előítéleteiket nem visszaigazoló adatsorokat persze ma egyszerűen ignorálják. Ennek ékes példája, hogy hiába hozza ki Magyarországot a Bizottság által évente kiadott Igazságügyi Eredménytábla nekünk legrosszabb metszetekben is a huszonnyolc tagország legalább középmezőnyébe, a hivatalos uniós diskurzusban továbbra sem csitulnak a Magyarországot a bírói függetlenség miatt támadó megnyilatkozások, és még a 7. Cikk alkalmazását indítványozó Sargentini-jelentésben is megtalálták kitüntetett helyüket. (A politikai beszédet és a sajtót már nem is említve.)

Fontos rögzíteni, hogy az egyes tagországokkal szembeni, kritikus, hivatalos, uniós megnyilatkozások soha nem nélkülözhetik annak előzetes ellenőrzését, hogy uniós hatáskörrel van-e szó, és annak megvizsgálását sem, hogy egyes intézkedésekkel kapcsolatban mi a helyzet a többi tagországban (vagyis az összehasonlító szempontot nem hagyható figyelmen kívül).

A „Rule of Law“-mechanizmus aktuális alkalmazásai szinte minden esetben a fegyelmező, szankcionáló, kettős mércét alkalmazó Unió képét erősítik, amely szembemegy

az Unió alapelveivel, az egyenjogúsággal és a nemzeti hatáskörök tiszteletben tartásának kötelességével. A mechanizmusnak Szerződés-beli alapja nincsen, azt meg kell szüntetni!

#### *V. A szubszidiaritás védelmének megerősítése*

A korábbiakban ez a kérdés már általában is és néhány elemében is kifejtésre került. Itt néhány eljárási javaslatot fogalmazunk meg. A szubszidiaritás védelmének jelenlegi, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszere nem működik. A nemzeti parlamentek által kezdeményezhető úgynevezett „narancssárga“ módszer fogatlan, és ez idáig teljes mértékben képtelennek bizonyult arra, hogy bevonja a törvényhozásokat a döntésekbe, de arra is, hogy megakadályozza, az ő jogaikat sértő uniós jogalkotási lépéseket. A közösségi jogalkotó szervek az elmúlt egy évtized során úgy rázták le magukról ezeket a kezdeményezéseket, mint kutya a vizet, s közben még a javaslatok iránt táplált ellenszenvüket sem próbálták soha palástolni. *A szubszidiaritás védelmének hatékonyabb rendszere szükséges!* Javasoljuk, hogy megfelelő számú parlament kezdeményezése esetén az uniós jogalkotást meg kell állítani, vagyis be kell vezetni a „piros lámpás“ eljárást. Megfontolandó, hogy ugyanezt a megállító jogot - az egymással eleve csak áttételesen kapcsolatban álló törvényhozásokon túl - a tagországi kormányokra is kiterjesszük. Ez a nemzeti szuverenitásvédelem korábban már elemzett uniós asszimetriáját enyhíthetné. Mivel a meglevő asszimetria kiküszöbölése a cél, ezzel a javaslattal szemben az az ellenvetés, hogy a tagországok a Tanácsban már úgyis gyakorolhatják jogalkotási befolyásukat, ezért dupla hatáskört kapnának, nem áll meg, a szubszidiaritás védelmét ténylegesen garantáló, működőképes mechanizmusra van szükség, nem álmegoldásra, szépségtapaszra!

#### *VI. A túlszabályozás megszüntetése*

Minél részletesebb egy szabályozás, annál jobban gúzsbaköti az adott tevékenységet. A túlszabályozás a korrupciót segíti, torzítja a szabad piacot. Kiváló példája ennek az, a jelenben parciális politikai érdekek miatt csak még tovább dagasztott, a tagországokat megosztó jogalkotási kásahegy, amely a dolgozók kiküldetésének szabályaiból dagad. Az európai uniós joganyag mára tengernyi méretűvé duzzadt, és eddig a hangzatos ígéretek ellenére az egyes, hullámokban, kampányszerűen jelentkező deregulációs, jobb jogalkotást célzó törekvések sem javítottak sokat a helyzeten. Főleg, miután minden ilyen hullámot, dömpingszerű szabályozási hullámvölgy követett. A magát az elején e tekintetben példásan visszafogó Juncker Bizottság - saját ciklusának a végére - ugyanúgy beállt ebbe a túlszabályozási sorba, mint elődei. A feleslegesen túlzó, részletekbe menő jogalkotás nem csak a versenyképességet és a józan piaci elveket sérti, de a nemzeti szuverenitást is. A túlszabályozási törekvések látszólag szakmai, technikai, bürokratikus formái, arculata mögött gyakran a tagországi hatáskörök uniós intézmények javára való elvonása a valódi cél, ez az azt kiváltó, igazi motivációs erő. Ennek véget kell vetni! A nemzeti és közösségi kompetenciák (1. pontban) javasolt újradefiniálása során korlátozni vagy egyenesen tiltani kellene a bizonyos mélységen, aprólékosságon túlterjedő közösségi szabályozásokat, és azokat is alá kell vetni a szubszidiaritás-védelem (5. pontban javasolt) megerősített eljárásainak.



## *VII. Párhuzamos intézmények kialakításának a tilalma*

A szervezetszociológia alapelve, hogy a felesleges kompetencia-viták és ütközések elkerülése végett azonos, vagy azonos jellegű feladatot nem szabad két különböző intézményre bízni. (Ez az elv nem érinti a persze pontosabban definiálandó, meglevő vagy megtartandó osztott hatásköröket.) Ideológiai okokból, az intézmények korábban vázolt semlegességének a feladásából táplálkozó bizalmatlanságra alapozva az utóbbi időben egyre gyakoribbak az olyan kezdeményezések, amelyek az Unióban - nyílt politikai motivációkkal - újabb és újabb, a tagországokat ellenőrző, fegyelmező testületek felállítását erőltetik, vagy ahova - mint az európai ügyészség esetén - a megerősített együttműködés szellemével ellentétes módon nyomásgyakorlással akarnak egyes országokat belekényszeríteni. Ezek a törekvések az egyes tagországok szuverenitását képező alapvető jogalkalmazási, igazságszolgáltatási jogosítványokat veszélyeztetik, amelyek átadása sosem nem volt része az Szerződésnek, azzal homlokegyenest ellentétes.

A Lengyelország, Magyarország, Románia posztkommunista bírósági rendszere megreformálására vonatkozó alkotmányos joguk kétségbevonása mögött fellelhető az igazságszolgáltatási rendszerek nemzeti hatáskörből való kivételére irányuló föderalizálási törekvés. Kilóg a föderalista lóláb. Ennek csak egyik, csak az első lépése az önálló, uniós szintű, tagállamoktól elvett - egyelőre csak korlátozott jogkörű - bűnüldözés, az európai ügyészség trójai falovának a létrehozatala. Annak az alapelvnek akárcsak részbeni feladása is, hogy az uniós jogalkalmazást a tagországok saját államszervezete végzi - az uniós ügyészség esetén az Unió pénzügyi ellenőrzési érdekeire hivatkoznak (álságosan) -, megnyitja a kaput a nemzeti szinten létrehozandó föderális irányítású jogalkalmazó intézmények létrehozása előtt és áttöri a tagállami és közösségi kompetenciák határát, és az egész rendszert a föderális irányba csúsztatja. Magyarul elveszi a közösségi jogalkalmazást a tagországoktól, és erre saját, önálló intézményrendszert épít ki.

Hasonló törekvések lehetnek, az elvben belső uniós vizsgálatokra létrehozott ellenőrző szerv, az OLAF hatásköreinek a kiterjesztése mögött is.

A tagországok jogalkalmazása iránti bizalmat a politikai semlegesség garantálásával újra kell építeni, az hatáskörelvonási uniós törekvéseket és az azokat körülvevő politikai manipulációt pedig le kell állítani!

## *VIII. A szabályozás semlegessége*

Az Unió alapelveit, köztük a négy szabadság elvét mind a jogalkotásnál, mind a jogalkalmazásnál tiszteletben kell tartani minden uniós intézménynek. Az utóbbi időben néhány meghatározó erejű nyugati tagországban, az ezzel kapcsolatos átmeneti derogációk lejárta után az olcsóbb, keleti, közép-európai munkaerő mozgásával (továbbá a dolgozók kiküldetésével) kapcsolatos feszültségek miatt, felerősödtek a törekvések a négy szabadság közti semlegesség és egyensúly felborítására. Az nem zavarta eddig a nyugati ihletésű közösségi gondolkodást, hogy az áru-, a tőke- és a pénzpiacok csatlakozást megelőző megnyitása, az általuk most a munkaerőpiacon tapasztaltnál lényegesen jelentősebb aszimmetrikus, vagyis gazdaságilag hátrányokat is jelentő hatásokat produkált a csatlakozó országoknál. Akkor nem hallottak a mostani úgynevezett „szociális dömpinghez“ hasonló utalásokat tőlünk, mi nem mondtuk, hogy a „tőkedömping“, vagy a „pénzügyi dömping“ milyen káros a mi gazdaságainkra, mert a lojális együttműködés nevében nem azok egyenkénti jelentőségét hangsúlyoztuk, hanem jótékony közös összehatásukat, egyensúlyukat. Ezt az egyensúlyt a négy alapszabadság tekintetében meg kell őrizni, azok egymástól való elválasztása kártékony.

## *IX. A tagállamok alkotmányos rendszerének, identitásának a tiszteletben tartása*

Az uniós jog nem írhatja felül a nemzeti alkotmányokat. A Szerződés világosan rendelkezik a tagországok alkotmányos identitásának a védelméről. Ennek, azon túl, hogy alapvető jelentőségű, és egybeesik a szuverenitás nemzeti eredetéről, a magyar Alaptörvény által is vallott alkotmányos doktrínával, az is a jelentősége, hogy csökkenti az egyenrangú nemzetek közötti felesleges és értelmetlen vitákat, ezáltal az egymás alkotmánya iránti feltétlen tisztelet az együttműködés biztos fundamentumává válhat. (Például, hiába gondolja egyik vagy másik ország joggal, az önük természetes elvet, hogy mindenki egyformán jogosult arra, hogy az országában közhivatalt viseljen, néhány tagállam megsérti, mert ott örökletes királyi uralom van, nem fogja kritizálni őket, mert az általa is elfogadott alkotmányos identitás elve ezt rendezi. Rengeteg értelmetlen vita megspórolható.) A Szerződésben rögzített identitásvédelmi alapelv abból indul ki, hogy nem helyes, ha a csak és kizárólag az adott tagállamra tartozó, a szuverenitása legbelső magját képező alkotmányos, igazgatási, igazságszolgáltatási kérdésbe bárki kívülről beleszól. Magyarország esetében a közelmúltban bizonyos arrogáns európai politikai erők még azt is meg akarták mondani, hogy mi legyen az ország neve. Velünk ezt nem tudták megcsinálni, de az Unión kívüli, kiszolgáltatott Macedónia már nem úszta meg.

Az elmúlt néhány év konkrét vitái miatt ki kell emelni még három, egymással összefüggő alap-szuverenitási elemet is, mert legyen az bármennyire is döbbenetes, párfát ritkító és meglepő, de egyes uniós intézmények még ezeket is képesek voltak bizonyos döntéseikben alapjaikban megkérdőjelezni (lásd a Parlamentben elfogadott Wikström jelentést). *A szuverenitás alappillérei a terület, a népesség és a határ. Ezek esetében nincs helye külső beavatkozásnak.* Világosan ki kell mondani, hogy a tagországi alkotmányos identitás korlátját képezi az ilyen külső törekvéseknek, és azt, hogy létre kell hozni azok, mainál hatékonyabb uniós szintű védelmi mechanizmusát (1. pont).

### *+ 1. A tagállami szintű alkotmányvédelem eszközei*

A nemzeti kompetenciák védelme persze alapvetően nemzeti feladat. Alkotmánybíróági ítéletek (e tekintetben Németország a legfőbb iránymutató), parlamenti határozatok, tagállami alkotmányok rendre visszatérően igyekeznek menteni, védeni, óvni a tagállami szuverenitást a föderális törekvésekkel, az uniós jog nemzeti alkotmányokat is felülíró közösségi igyekezettel szemben. A közösségi szuverenitás forrása minden kétséget kizáróan a tagállami, közösbe beadott, neki kölcsönzött szuverenitás. A föderalisták ezt továbbra is kétségbe vonják, de épp az Egyesült Királyság kilépésének jelenbeli példája - vagyis az, hogy egy tagország kiléphet az Unióból, és amikor kilép egyidejűleg helyreáll eredeti teljes önrendelkezése, nem marad a közösségnél semmilyen kompetencia - velük szemben is világosan megerősíti a magyar Alaptörvényben kifejezett doktrínát a nemzeti szuverenitás elsődleges és az uniós kompetenciák, másodlagos, átruházott, származtatott jellegéről.

Magyarországon is megfontolandó a folyamatban levő alkotmányrevízió során bizonyos további alkotmányos biztosítékok beépítése a magyar közjogi rendszerbe, a lopakodó (vagy nagyon is nyílt) föderalista ihletésű közösségi hatáskörelvonással szemben. Egy közelmúltbeli cseh alkotmánybíróági ítélet példásan meghúzta a szuverenitás kölcsönzött, közös, uniós intézmények közvetítésével való gyakorlásának elvi határait, amikor kimondta, hogy az uniós közösségi szuverenitásgyakorlás mindig összhangban kell, hogy maradjon a cseh alkotmány alapelveivel, azon nem léphet túl. (Aktuális példával, a Sargentini jelentés szavazatszámllálása ügyével megvilágítva ennek gyakorlati jelentőségét: ha az uniós jogszolgáltatás, a közösségi

intézmények nem képesek garantálni a Szerződés betartását, egy olyan bármely jogrendszerben elemi szintű jogi alapkérdésben sem, mint a Szerződésben szó szerint rögzített speciális garanciális szabályok be nem tartása miatt előállt közjogi érvénytelenség, akkor ezt a nyilvánvalóan jogsértő helyzetet legalább egy nemzeti alkotmánybírósági döntés korrigálhatná.) Ennek a korlátozó védzáradéknak az Alaptörvény szövegébe való betétele, ehhez kapcsolva pedig alkotmánybírósági úton való érvényesítésének, kikényszerítésének megfelelő eljárási garانتálása erősíthetné a nemzeti szuverenitás hazai védelmét.

A fenti javaslatok nem az Unió ellenében, hanem érte születtek.

Megismételjük: a vak is látja, hogy változtatás nélkül Európa nem tud kilábalni a válságból.

A változtatásokat mielőtt azokba belevágunk, a mi, egymást tisztelő, demokratikus, közös értékeket valló Közösségünkben alaposan meg kell vitatni. Ehhez a vitához kívántam hozzájárulni a fenti gondolatokkal, javaslatokkal, tapasztalatokkal.

*„Többször kell hallgatnunk egymásra Európában. Különben mindannyian veszítünk.“ K. Szczerki*

Kis Norbert<sup>1</sup>

**Európai tájkép egy politikai csatamezőről.  
Reflexió Pokol Béla Az európai jurisztokrácia (2019) című könyvére**

*I. Bevezetés*

Az Európai Emberi Jogok Bírósága (EJEB) évente 40 000 - 60 000 beadvánnyal foglalkozik, a European Court of Justice (ECJ) 28 tagállammal kapcsolatos 1600-1700 ügyet kezel évente 24 nyelven. Az EU Bizottsága egy 500 millió lakosú unió adminisztratív végrehajtó gépezete. Komoly professzionális jogász és hivatalnok apparátusok több évtized alatt kicsiszolt mechanizmusokkal és precedensekkel kezelik az európai ügytömeget.

Valóban eltorzultak az újkori európai kultúra alapintézményévé vált fenti fórumok? Jogalkalmazásra hivatott intézményként a politikai célzatú hatalomgyakorlás útjára tévedtek-e? Ha igen, milyen együtttható okok és célok alakították hatalmi ambíciókkal működő jogászoligarchiákká, jurisztokráciákká ezeket az intézményeket?

Az egyik kulcsszó talán maga a „hatalom”. Talán szükségszerű, hogy ezek az intézmények is idővel „hatalmi intézménnyé”, az apparátusok „hatalmi karrá” váljanak saját túlélési „ösztönüktől” hajtva. A kulturális evolúció-elmélet<sup>2</sup> szerint a társadalmi és politikai csoportok között is túlélési verseny van, legyen szó nemzetállami vagy nemzetközi organizációról. Ezen a ponton a jurisztokrácia és a szuverenitásukat féltő nemzetek közötti tragikus konfliktus elkerülhetetlennek tűnik. A jelenség elemzésében a jogelmélet és a politikaelmélet is könnyen válhat „hadelméletté” vagy „hatalomelméletté”. Ebben a civil hadelméletben minden intézmény és csoport ténylegesen politizál és mindezt hatalmi ambíciókkal teszi. Intézmények és tagjaik hatalmi tényezőkké és hatalmi versengés részeseivé válnak. Értékelésükben végül nem marad más csak a harci hovatartozás és a nyílt vagy rejtett politikai, azaz hatalmi célok kérdése. A jogi értékek mögöttes politikai érdekekké „devalválódnak”, a jogi érvelés politikai célzatúvá válik. A harcban az egyik oldalon a választói akarattal legitimált nemzetállami erők vannak. A másik oldalon a választói akarattal nem vagy közvetetten legitimált „hatalmi intézmények” állnak. A népszuverenitás áll szemben az annak ellenőrzésére és korlátozására törekvő jogi és hivatali apparátusokkal. A harc azonban politikai és nem jogi természetű. Itt kezdődik a jurisztokrácia teóriája, amely egy egyre élesebbé váló, az EU és a nemzetállamok közötti „európai hidegháború” térképét rajzolja elénk.

*II. A reveláció*

Pokol Béla könyve reveláció.<sup>3</sup> A reveláció „ismeretlen, meglepő dolgok, tények feltárása, leleplezése.”<sup>4</sup> A könyv alapvető annak megértésében, milyen mozgatórugói vannak

---

<sup>1</sup> Egyetemi tanár, Államelméleti és Kormányzástani Intézet, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Nemzeti Közszerzői Intézet

<sup>2</sup>A kulturális evolúció sokat vitatott elmélete szerint a biológiai evolúció szelekciós törvényszerűségei (alkalmazkodási képesség, túlélési képesség, reprodukciós képesség) a kulturális jelenségek, így az államok, intézmények, szervezetek világában is működnek. Csányi Vilmos 1979. Az evolúció általános elmélete. Budapest: Akadémiai kiadó, lásd még Boyd, Robert – Richerson, Peter J. 1985. Culture and the Evolutionary Process. Chicago: University of Chicago Press.

<sup>3</sup> A szerző bemutatja a hazai és külföldi szakirodalmi előzményeket, így az EUB, ECJ és az EJEB működését kritizáló irodalmat, amely a jurisztokratikus működés attribútumait törekszik igazolni.

a napjainkban is zajló történelmi és politikai korszakváltásnak. A liberális politika eszmevilága hanyatlak, az új korszak ideológiai vezéreszméje azonban még kiforratlan, elnevezése is bizonytalan. Ami tudható, hogy egy posztliberális korszakba lépünk. Tudjuk még, hogy többpólusú hatalmi rend (világrend) van kibontakozóban. Az USA neoliberais értékrendjének és érdekeinek globális hatóereje is gyengül. A letűnő és a helyébe lépő új korszak gondolatvilága közötti ellentét egyre élesebb. Pokol Béla könyvéből az új gondolatrendszer alaptételei tárulnak fel az ún. jurisztokrácia, mint hatalmi ambíciókkal működő elit jelenségének leírásán keresztül. A jurisztokrácia-nézetek revelatív ereje azonban leginkább abban van, hogy láthatóvá teszik az eddig kevésbé látható vagy észre nem vett hatalmi harcot. *Intézményes csoportok, hálózatok, elitek, jurisztokráciák hatalmi ambícióját és harcát, amelyet a nemzetállamokkal és kormányaikkal szemben vívnak. Nem egyszerűen vitáról, nézetek és gondolatrendszerek különbségéről van szó. Kemény harcról, Európán belüli politikai „hidegháborúról” van szó.* A kulturális evolúció törvényei szerint belátható a csoportok közötti hatalmi harc „természetes” jellege. Nem lepődhetünk meg, ha a bemutatott intézmények és apparátusok nem mindig azt csinálják, ami a feladatuk, azaz a jogérvényesítés és a jogalkalmazás, hanem végső soron evolúciós természetüket követik: több hatalmat akarnak. A jelenséget a szerző szociológiai nézőpontja teszi valószínűvé és meggyőzővé.

Az európai jurisztokrácia egy teória. Írásom célja nem a jelenség létezésének, a felhozott tényállításoknak, illetve a teóriának az igazolása vagy cáfolata. Egy tudományos művel szemben követelmény, hogy a módszeres ellenőrzést és igazolást bemutassa. A teória azonban ettől függetlenül is képes létezni. Jelen írás célja az, hogy a magának a teóriának az ontológiáját, azaz létezésének okát és értelmét vizsgálja. Feltételezésem, hogy ez a teória szükségszerű a posztliberális gondolatrendszerben, sőt annak alapvető építőeleme.

### III. A jurisztokrácia

Ehelyütt megkísérlem összegezni Pokol Béla alapos és terjedelmes elemzésének főbb megállapításait remélve, hogy az alábbi tézisek tükrözik a szerző által szándékolt következtetéseket:

- az alapvetően liberális eszmevilág érdekérvényesítői egyfajta alkotmányjogász oligarchiát, illetve hálózatot alkotnak,
- egyes intézményekben, nemzetközi bíróságok, az ECJ, az EJEB, az EU Bizottsága, alkotmánybíróságok, egyetemek, NGO-k működnek,
- ezekben a körökben a jogtudomány, a precedensjog, a jogvédő attitűd és a kreált jognyelvi és jogdogmatikai kötöttségek útján saját, liberális irányultságú politikai értékrend érvényesítése zajlik,
- a liberális politika térvészésével ezek a hálózatok a posztliberális legitim kormányok mozgásterének korlátozására törekednek,
- ezáltal a jurisztokrácia a választói legitimitációval rendelkező demokratikus erőket, magát a demokráciát korlátozza („a demokrácia átcsúszása jurisztokráciába”),
- az EU maga is jurisztokráciává vált, mivel az ECJ-t a tagállamok közös politikája sem tudja korlátozni, az ECJ viszont a tagállamok korlátozását, az integráció erősítését képviseli,
- az EU intézmények jogászoligarchiája célzottan föderatív politikát folytat,
- a jelenség összefügg a globalizációt szorgalmazó elit érdekérvényesítésével, a globális hálózat részeként működő jogászoligarchiáról van szó (globális alkotmányoligarchia).

---

<sup>4</sup> A Magyar Nyelv Értelmező Szótára, Akadémiai Kiadó 1962.

A szerző meggyőzően igazol és érvel a fenti jelenségek összessége és összefüggése mellett. Úgyszintén a jurisztokrácia működésének módját, motívumait, céljait és ambícióit is világosan mutatja be, különösen a szociológiai szemlélet alkalmazásával.

#### *IV. A teória*

A bevezetőmben írtak szerint az európai jurisztokráciát jellemző jelenségek, maga a jelenség egy teória. Egy teória a gondolatok rendszerezésének ad olyan új keretet, mely által a világ és jelenségek (új) értelmet nyerhetnek. A teória tehát nem az igaz – nem igaz, vagy valós - nem valós paradigmák mentén vizsgálándó, hanem a tényeknek ad új értelmezési keretet. A teória nem az objektív valóság tükré. Az európai jurisztokrácia mint teória egy interszjektív valóság.<sup>5</sup> A szerző és a szerző axiómáit elfogadó közösség gondolatai teszik valóságossá, illetve interszjektív valósággá. Akik a teóriát vitatják, azok egy másik interszjektív valóságot gondolnak, amely ugyanazon tények mögött nem látja a jurisztokráciát, illetve annak a szerző által leírt jellemzőit.

Elfogadom azt a feltételezést, hogy az európai jurisztokrácia akként létezik és működik, ahogyan erről Pokol Béla ír. Elfogadom a teóriát, mint egy nagyobb interszjektív valóságkép elemét. Nem a mozaikdarab, hanem az a kép érdekel, amelyben a mozaikdarabnak pontos helye van. A teória létezik, valóságos, így a nagy kérdés inkább az, hogy miért jött létre? *Van-e a létezésének minősége, avagy történelmi szükségszerűség? Ahogyan történelmi szükségszerűség vagy követelés lehet az is, hogy a teória ne létezzon.*

A jurisztokrácia teória a tudományos gondolkodásban napjainkban végbemenő nagy „pálfordulatok” egyike. Ami eddig értéknek és progressziónak tűnt, az a nemzetállamokat gúzsba kötő és a demokráciát korlátozó jelenséggé válik. Említhetjük itt a nemzetközi és európai szintű bíraskodást, az európai jogegységesítést és a közös jogelveket, az emberi jogok védelmét és az ezeket szolgáló intézményeket. Felborulni látszik az a nemzetek közötti érdek - és bizalomközösség, amely a fenti intézmények pártatlanságába vetett hitet fenntartotta. A pártatlanság azt jelenti, hogy ezek az intézmények nem politizálnak, hanem jogérvényesítést végeznek. A népek ezért fogadták el évtizedeken át a nemzetközi és európai „felügyeletet”. A „fent” és a „lent” történelmi konfliktus-modellje is kirajzolódik ezen a ponton. *A nép, a demokrácia, a nemzetállam szembefordul a fölé emelt és föléje nőtt intézményi autoritásokkal.*

#### *V. Narratívák: a teória történelmi kontextusa*

Alaptétel, hogy a politika és a jog intézményeinek és értékeinek értelmezését az adott történelmi kor összefüggésében kell kezelni. Ehhez egy bizonyos történelmi időtávlat sem árt, így a jelenben (jelen évtizedekben) zajló változásokat még nem igazán tudjuk pontosan diagnosztizálni. A világ a XXI. századba azzal a politikai intézményrendszerrel, érdek - és értékállappal lépett be, amelyet az „európai őskatasztrófa” (Gyurgyák János), az első és második világháború traumája és az arra reagáló nagyhatalmi alkuk alakítottak ki. Ennek lényege a nemzeti kormányokat/törvényhozásokat féken kell tartani, mert „lőporos hordóvá” válhatnak. A nemzetállamok felett alapvetően jogalkalmazói feladattal megbízott nemzetközi kontrollintézményekre van szükség. Ez legitimálta napjainkig az ENSZ, a nemzetközi jog, a

---

<sup>5</sup> A fogalmat J. N. Harari vezeti be *Homo Deus*, Harper Ed. 2017. Objektív valóságnak a létező dolgokat (fák, hegyek) tekinti. Az intézmények, államok, szervezetek, jogrendszerek interszjektív valóságok, amelyek létezése bizonyos embercsoportok egymás közötti kommunikációján, közös hitén és közös történelmi kapcsolati hálójukon alapul. Ilyen értelemben fikciós valóságnak is tekinthetők.(168-170.p.)

nemzetközi bíróságok, az EEJB, az Európai Közösség, illetve később az EU, EUB és a ECJ intézményeit. De erre az intézményrendszerre épültek rá az USA globalista-atlantista világpolitikai érdekei is a hidegháború évtizedeiben és 1990 után is. Az európai integráció fontos motívuma volt Európa gazdasági újraélesztése, az ipari és a kereskedelmi kapcsolatok erősítése is, de végső soron ezek is inkább eszközök voltak az újabb háború elkerülésére.

A XXI. század első évtizedében a nemzetközi és az EU által képviselt szupranacionális intézményrendszer történelmi motívumai gyengülni kezdtek. Ennek együtttható tényezői:

(1) Lényeges társadalomlélektani tényező, hogy az időmúlás miatt megfakult a két világháború (rém)képe. Megrendült az a több mint fél évszázados tézis, hogy a nemzeti kormányokat, mint háborús kockázatokat kontrollálni kell, féken kell tartani. Az 1990-es évek balkáni háborúi és az ukrajnai orosz háborús intervenciók (2014) sem tudtak új legitimitációt adni a nemzetközi és az európai jog és intézmények nemzetek feletti kontrolrendszerének.

(2) Az USA már nem tud és nem is akar („USA First!”, D. Trump) politikai szuperhatalomként működni. Többpólusú hatalmi rend van kialakulóban. A nemzetközi intézmények félévszázados vezetési rendje felbomlóban van.

(3) A globális pénzügyi rendszer „piramisjátéka” 2008-ban összeomlott. Noha a csaló rendszert a Wall Street-ről építették, a globális hatáskörű intézmények is elvesztették korábbi „hitelüket”. A pénzügyi összeomlás a legyengített liberális „governance” rendszerek tarthatatlanságát is bizonyította.

(4) Az EU a pénzügyi válság és a tömeges migráció (2015) elindulása idején is béna maradt. Az európai integráció megtorpant, a britek kilépnek.

*Összegezve:* egy évszázaddal, illetve nyolc évtizeddel a két világháború után a nemzetállamok háborús kockázati faktora már nem tud elég erős legitimitációt adni sem a nemzetközi, sem az EU intézményeinek. A helyi/nemzeti szuverenitás biztosabb kapaszkodót nyújt az embereknek a jelen és a jövő problémáiban, mint az államok feletti intézmények, amelyek a múlt félelmeire épültek. A „nemzetektől való félelem” tézise addig működött, amíg a nemzetállamok nem szembesültek a „csak magunkra számíthatunk” élményével. A globális pénzügyi válság (2008) és a tömeges migráció felerősödése felébresztette a nemzetek és kormányaik cselekvőképességét, hiszen a mindennapok biztonságát érzik veszélyben. A cselekvő nemzeti politika mozgásteret követel, mivel a választóknak felelősséggel tartozik a jövőt is veszélyeztető problémák megelőzésében, kezelésében. A választók nem a múltban élnek, a jelen valóságos problémáira várnak megoldást és kérik ezt számon a nemzeti kormányokon. A nemzeti politikai valóság a jelenben és a jövőben küzd, a nemzetközi és EU jog valóságképe azonban a régmúlt történelmi félelmeinek megoldáskeresőkre épül. Ezeken a pontokon a valóságra válaszoló politika és a múlt félelmeire épülő nemzetek feletti jog- és intézményvilág konfliktusa kezdődött meg. A konfliktus azonban még az elején tart, a nemzetközi és EU jogi intézmények továbbra is a „múlt csapdjában tartják” a nemzetállamokat.

## *VI. A történelem csapdája*

A nemzetközi és az EU intézmények sűrű jogi – és intézményi hálónak váltak több mint fél évszázad alatt. Ezt a II. világháborúban győztes nagyhatalmi érdekek és a világháborús „félelem-komplexus” közösen szőtték. A nemzetállami politikák köré és fölé szövődött sűrű hálón belül hatalmi góccok és struktúrák jöttek létre. Az apolitikus professzionalizmus hatalmi elitté vált apparátusokat hozott létre. *Pokol Béla ezekből az EU intézmények jogászapparátusát vizsgálja, amelyet hatalmi tényezőként, azaz oligarchiaként jellemez. Végrehajtónak és jogalkalmazónak álcázott illegitim politikacsinálokat lát.* A diagnózis

alapján egy stabil és professzionális hatalmi struktúra képe rajzolódik ki. Stabilabb és hatékonyabb hatalmi struktúra, mint 27/28 tagállami kormány politikai kompromisszumkeresése és fluktuációja, azaz az EU Tanácsa. Az EU jogi intézmények jogászsága *ex officio* működteti és fenntartja ezt az új hatalmi struktúrát. Ezt hivatásérdeknek, sőt értéknek tekinti. Amilyen mértékben az EU tagállami politikát gyengül, úgy erősödik annak bürokratikus-jogi hatalmi szerkezete. A tagállami és az EU intézményi hatalmi struktúra között hatalmi konfliktus alakult ki. Az erősödő bürokratikus hatalmi struktúra-természeténél fogva - nem demokratikus, szemben a gyengülő, de demokratikus-legitim alapokon álló nemzeti politikákkal. Ezen a ponton ragadható meg egy elit zsarnoksága (oligarchia), de egyben a tagállamoknál nagyobb hatékonysága is. A demokratikus alapon működő nemzeti politika „hatalmi képessége” változó, néhány évenként meg kell nyerni a választók bizalmát. A nem-kontrollált és nem-transzparens „bürokratikus hálózati hatalom” hatékonyabban tud politikai erőt felhalmozni.

A történelmi csapdát nem mások, mint a nemzetállamok állították fel. Jogintézményeket hoztak létre, amelyek hatalmi tényezőkké váltak. A jog nyelvén beszélnek, miközben politikai harcot vívnak a tagállamokkal. A nemzetközi és EU intézmények, mint minden kulturális entitás idővel saját hatalmi ambíciókkal jelentkeznek, saját értékrend (jogelvek, esetjog) abszolutizálására törekszik. A rendes bíróságok, az alkotmánybíróságok, az egyetemek, a nemzetközi szervezetek, a szakszervezetek, az akadémiák, jogvédő intézmények mind fontos politikai és társadalmi intézmények egy demokráciában. Ettől azonban még (evolúciós) hatalmi-kóddal működnek, azaz befolyásra és hatalomra törekednek saját kulturális túlélésük érdekében. A csoportok elitjeire vetítve ezt a megközelítést, a bürokrácia, a jogászapparátusok, a bírói elitek és mindenfajta intézményi elitek hatalmi-evolúciós harcban állnak más intézményekkel, a nemzetállamok kormányaival is. Az európai jurisztokrácia létezése ennyiben reveláció, legalábbis evolucionista megközelítésben nem az.

Végezetül meg kell jegyezni, hogy eközben a nemzetállamok a saját demokráciaválságukkal is küzdenek, amelynek vannak az itt tárgyalt problematikán kívül álló tényezői is.<sup>6</sup>

Összegezve: a nemzetállami politika és a kormányai ebben a sűrű szövésű jogi-, intézményi és hatalmi hálóban vergődnek, a „történelem csapdájába” kerültek. Pokol a szuverén és legitim nemzeti kormányok ellenállásának és szabadulásának a lehetőségeit vizsgálja, de a csapdából kivezető utat ő sem tudja. A történelem azonban elhozni látszik a „szabadulást, mivel az „Európa-projekt” Oswald Spengler jóslatát beteljesítve hanyatlani látszik.<sup>7</sup>

## VII. Európa alkonya

Az európai integráció, mint politikai folyamat megtorpanása fontos tényezője a korszakváltás kényszerének. Válságok mindig voltak az EU történetében, de napjainkra ennél többről van szó: az integráció mélyülésének és bővülésének a folyamata holtpontra ért. Nem csupán a föderalista mozgalom látszik elbukni, hanem az európai integráció célja és értelme válik kérdésessé. Pokol több írásában felhívja a figyelmet arra, hogy az ECJ és a föderációt szorgalmazó jurisztokrácia elhitette Európával<sup>8</sup>, hogy az EU működési kódja az „*ever closer*

<sup>6</sup> Lásd erről Politikai pszichológia avagy néplélektani töprengések (Kis Norbert) in Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére, Dialóg Campus 2017. 283-297.

<sup>7</sup> O. Spengler A nyugat alkonya című művében azt a történelemfilozófiát fejti ki, hogy a kultúrák azonos történelmi életciklust járnak be, így a nyugati/európai kultúra is szükségszerűen elbukik.

<sup>8</sup> A Van Gend en Loos és a Costa v. Enel ügyek (1962 és 1964) szakítottak a közösségi jog nemzetközi jog jellegével és annak közvetlen hatályát és a tagállami jogrendszerek feletti elsőbbségét mondták ki.



*union*”, azaz a fokozódó integráció dinamikájának és a szupranacionális szint erősítésének szükséglete.<sup>9</sup> Másként: ha az integráció lassul vagy megáll, akkor működési válság lép fel, hosszabb távon pedig céltalanná és fenntarthatatlanná válik az EU intézményrendszere. *Pokol szerint azonban az eredeti cél a gazdasági együttműködéshez szükséges közösség kialakítása volt és ehhez kellene visszatérni most is.* Ezzel szemben az EU Bizottság és a vele szövetségben működő ECJ föderalista politikát folytatnak. A két intézménynek valóban nem feladata a stratégiai szintű „politikacsinálás”. Azonban saját bürokratikus természetüknek és az intézmények hatásköri „ösztoneinek” mondana ellent, ha nem „expanzívan” működnének. A valódi kérdés az, hogy a tagállamok tudnak-e új értelmes közös célt adni az EU-nak, azaz más működési „kódot”, mint amit az ECJ és az EU jurisztokraták a föderatív integráció „mítoszával” megalkottak és fenntartanak? Amíg ez a politikai döntés nem születik meg, illúzió lenne az EU intézményeitől olyan működést várni, amely nem a föderalista és az integrációt mélyítő politikacsinálást szolgálja. Az EU állam – és kormányfők tanácsának és az alapszerződésnek a szintjén kell az új politikai irányt megalkotni.

Összegezve, az EU integráció intézményrendszere mintegy „táguló univerzum” eltávolodott a középponttól. Ez a középpont minden politika alapja: a népakarat. Hosszú távon a demokratikus kontroll lehetősége határozza meg egy politikai intézmény életképességét. Rövid távon azonban nem feltétlenül. A kritizált EU intézmények ezért tudtak túlnőni a népakaraton. Ez talán szükségszerű „evolúciós” folyamat volt, ettől azonban még mindez a nemzetállamok és az EU intézmények közötti drámai konfliktus alapeleme. A teória a gyengülő liberális politikai rend túlélését szolgáló hatalmi ambíciókat is lát a fenti intézmények működésében. A politikai csoportérdek azonosításával újra a hatalmi harc közepén vagyunk.

### *VIII. A hatalmi harc eszközei*

A jurisztokrácia teória egyik motívuma, hogy a hatalmi harcot a politika természete szerint és eszközeivel kell megvívni. *A jurisztokrácia jogi eszközökkel vív egy politikai hatalmi harcot.* Nem „fair” a tiszta politikai érvek helyett és azokkal szemben jogi érveket felhozni. A demokrácia korlátozása és a nép megtévesztése jogi intézménynek és hivatali apparátusnak álcázni egy politikai-hatalmi célzatú szervezetet. A jurisztokrácia módszerei és eszközei a vizsgált intézmények és apparátusaiuk normál működésének tűnnek. A bíróságok jogvitákat döntenek el, a jurisztokratikus egyetemi körök oktatnak és publikálnak, az NGO-k jogvédelmi tevékenységet végeznek. *Pokol elemzése és a kontextus is a politikai célokat jogi érvekké formáló visszaélészerű praktikákat sejtet, de ebben nem kell állást foglalnunk.* Ha a harci ellenfélnél jogszerűen kardok és pisztolyok vannak, azokat a harcban használni fogja. Álcázni fogja magát és egyéb hadicsereket is bevet. Ez a helyzet a jurisztokrácia eszközeivel is, legyen szó bírói ítélekezésről, az esetjogról, az előzetes döntéshozatalról, a „*pilot judgement*” eljárásról<sup>10</sup>, jogi oktatásról és publikációkról vagy a jogvédelmi beadványokról.

Része a harcnak a populista kártya is. A nemzetek feletti intézmények átláthatósága és elszámoltathatósága gyenge. Ennek magyarázata és egyben okozata a demokratikus választói ellenőrzés hiánya. Az EU intézményeivel szembeni társadalmi bizalom csökkenő tendenciát mutat (Standard Eurobarometer adatai). Ezek az intézmények (EUB, ECJ, EJEB, NGO-k) a

---

<sup>9</sup> Gyurgyák János *Európa alkonya* c. (Osiris, 2018) könyvében a Jean Monnet-kód.

<sup>10</sup> „Ha nagyszámú ügy van egy problémára az EJEB előtt, akkor elég egyet kiemelni ezek közül, mint vezető ügyet, és a többi 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.” (Pokol Béla)

választói legitimitációval működő kormányokkal szemben nem kapnak társadalmi visszaigazolást. Ezeket az intézményeket irritálja a kormányok demokratikus felhatalmazása és a népakaratra hivatkozása. A kormányok populizmusának a vádja könnyen előkerül és nemcsak a liberális politikai csoportok és a média címkézi meg a kormányokat, de jogi köntösbe öltöztetve, jogi vizsgálatként is retorzió indul ellenük. Erre példa az EU Bizottság „*Rule of Law Framework*” kezdeményezése. A politikai vita „jogi retorikája” a jurisztokrácia legfőbb fegyvere. A módszerről Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve című munkájában olvashatunk. Jakab szerint az államról és az államtanról is kizárólag a jog, azaz az alkotmányjog dogmarendszerében szabad beszélni.<sup>11</sup> A bírói jog, illetve esetjog a legmagasabb szinten alkalmazza ezt az eszközt. Az ECJ és az EJEB bírák azonban sokszor nem tudnak függetlenek lenni, mert - Pokol szerint - „tűszai” a hierarchikus jogszapparátnak, amely az esetjogi kötöttségek és az alkalmazott jogi formanyelv technikáival uralja az ítélelhozatait. Pokol az ECJ működésében az egyetlen munkanyelvként elfogadott francia nyelvet is „csapdának” tekinti, amely még szűkebbre vonja a tagállamok valódi mozgásterét a jogi és jogpolitikai viták világában.

### IX. Záró következtetések

A választott politikai hatalom feletti intézményes kontrolok legitimitásának válsága történelmi archetípus. A típus modern formájának Rousseau népszuverenitás elmélete jelenti az alapját. A nemzetközi bírói és más nemzetek feletti intézmények *ab ovo* legitimitás-deficittel rendelkeznek. Ezt azonban az államok közötti érték- és bizalomrendszer időlegesen helyettesítheti. Ha azonban az intézmények hatalmi-politikai attribútumokat mutatnak, e törékeny „legitimitáció” megszűnhet. Innen indul a jurisztokrácia teóriája, amely alapvetően egyes jogintézmények, jogi intézmények, főként a bírói hatalom kormányzati (végrehajtó) hatalom feletti kontrolját, annak mértékét és minőségét teszi kritika tárgyává. A teóriának azonban nem szabad átlépnie azt a határt, amelyet Bibó István politikai-etikai alapvetése tartalmaz: „a hatalomgyakorlást a szuverenitásnak, a hatalomkoncentrációnak a megbontásával kell arra kényszeríteni, hogy a maga helyessége feletti ítélezésnek tényleg alávesse magát”.<sup>12</sup> A politikai kormányzást hatalmi fékekkel és ellensúlyokkal kell kontrolálni. A demokrácia és joguralom eszméjének fejlődése által életre hívott jogelvek és az azokat értelmező és érvényesítő független bírói fórumok autoritásának megkérdőjelezése kockázatos. Ez az épülő posztliberális gondolatrendszer és a jurisztokrácia-teória vitájának történelmi kockázata, amely újabb történelmi csapda lehet.

Jelen írás egyik hipotézise volt, hogy a jurisztokrácia teória történelmi szükségszerűség. Úgy gondolom, hogy a posztliberális gondolatrendszerben ez a teória szükségszerűen megjelenik, ahogyan általánosan a nemzetek feletti működő bírói fórumok hatalmának problematikája is megkerülhetetlen. A posztliberális korszak alapmotívuma az a történelmi kényszer, hogy az államkormányzás szuverenitását és cselekvőképességét meg kell erősíteni.<sup>13</sup> Ez konfliktusokat jelent, mivel a hatalom jelentős része az elmúlt fél évszázad alatt nemzetközi és európai bírói fórumok birtokába került. További kockázatként fontos látni, hogy a nemzetközi és az európai kereskedelem működését is veszélyezteti a nemzetek feletti intézményrendszer hatáskörének vitatása, illetve visszabontása. A szuverenitásról szóló harc mégis ebbe az irányba halad. A nemzetállamok mozgásterének bővítése hosszú történelmi

---

<sup>11</sup> Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve, Budapest, NKE Kft. 2016.

<sup>12</sup> Bibó István: Államhatalmak elválasztása gyakor és ma című akadémiai székfoglalója (1947) in Bibó István Válogatott tanulmányok

<sup>13</sup> A hazai irodalomban átfogóan Stumpf István munkái közvetítik, Erős állam, alkotmányos korlátok, Budapest, Századvég kiadó, 2014.

folyamat lesz. Annak ellenére így tűnik ez, hogy Pokol Béla az EU tagállambarát átrendeződésének gyors scénárióját is reálisnak tartja 2019/20-ban. Nem szabad azonban csak fekete-fehér, győzelem-vereség kimenetben gondolkodni. Egy új megegyezésre van szükség az államok közötti kapcsolatokban, az EU-n belül ez a tagállamokra vonatkozik. Egy új paradigmára van szükség, amely a (neo)liberális korszak hierarchikus rendje helyett horizontális rendet képez el az államok szorosabb közössége számára. A „fent” (intézmények) és a „lent” (nemzetek) hierarchikus rendjét a történelem át fogja alakítani. Ennek időigénye is történelmi léptékű lesz, mert a hatalmi átrendeződéshez politikai csatamezőn át vezet az út. A csata kimenete kérdéses: azok a hatalmi struktúrák nyernek és kapnak történelmi lehetőséget, amelyek más hatalmi csoportokat nivellálni tudnak.<sup>14</sup> *Nem kérdés, hogy történelmi és néplélektani alapokkal a nemzetállamok rendelkeznek, így történelmi túlélésére nekik van joguk. Nem csupán a nemzetállami szuverenitás, de a nemzetállami létezésünk lesz a tét.*

---

<sup>14</sup> A politikai és társadalmi intézmények hatalmi evolúciós kiválasztódásáról más összefüggésben lásd a Hová lesz a hatalom? Egy posztállami disztópia című írást (Kis Norbert) in Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére, Dialóg Campus 2018. 475-485.

**Balázs Zoltán<sup>1</sup>**

## **Politikai akaratképzés**

A tanulmány a jurisztokrácia problémáját Rousseau politikaelméleti alapkoncepciójának keretei között tartja a legjobban értelmezhetőnek. Ennek föltevéseit elfogadva három fő tételt igazol. Az első az úgynevezett elkülönült (magán- és testületi) akaratok, másként akaratképző centrumok szükségképpen léteét bizonyítja. A második az akaratképzés logikájának elemzésével azt mutatja meg, hogy a korlátlan és korlátozatlan akarat voltaképpen nem képes valódi akaratként működni. A harmadik tétel pedig azt igazolja, hogy az akaratképző helyek elkülönülése lehetetlenné tesz egyfajta ontológiai primátust, azaz még a törvényhozás sem rendelkezhet vele. Amivel viszont igen, az a normaalkotásban betöltött kizárólagos szerep. Mivel a bírói hatalmi ág sajátos politikai elve a függetlenség, az elkülönülés paradigmaticus példája éppen ez a hatalmi ág. A függetlenség elve a bírói hatalom mással nem helyettesíthető védekező eszköze bármilyen más, elkülönült akarral szemben, ideértve társadalmi csoportok és más hatalmi ágak befolyását egyaránt.

### *I. Bevezetés*

Pokol Béla új könyve a jurisztokráciáról természetesen sokféle szempontból és szakterületről értékelhető. Saját kompetenciám elsősorban a politikaelmülethez köt, ezért ennek keretei között tudok hozzászólni a lehetséges értelmezésekhez. Előre kell bocsátanom, hogy észrevételeim elég absztrakt szinten maradnak, de ahol csak lehet, igyekszem röviden rámutatni a gyakorlati konzekvenciákra is.

A politikai akaratképzés fogalma természetesen a könyvben is több helyen megjelenik. Ezeket nem idézem sorra filológiai igénnyel, mert ezek nélkül is összefoglalható a szerző álláspontja. Szerinte az európai uniós intézmények, különösen pedig a bíróságok valamilyen okból vagy okokból, részben külső tényezők, például nem-kormányzati szervezetek, akadémiai elitcsoportok nyomására, de részben tagjaik saját meggyőződéséből is, egyre nagyobb, illetve a szükségesnél és helyeselhetőnél nagyobb mértékben átvették a demokratikus akaratképzés folyamatának a szerepét. Egy olyan politikai integráció előmozdításán, valamint egy olyan ideológia érvényre juttatásán dolgoznak, amelyre a választók nem hatalmazták föl őket. Ezt a fejleményt pedig már számos intézményi garancia védi, amelyek a bírálók, illetve véleményük megjelenítését jelentősen megnehezítik (bár a szerző korrekt módon arra is kitér, hogy a bírálatok a legbelsőbb berkekben is észlelhetők).

Ez az értékítélet világos és koherens politikai világnézeti preferenciákat tükröz, azok elfogadása esetén a fennálló viszonyok bírálata érthető és logikus. Ha a népszuverenitás politikai teológiai tételét elfogadjuk,<sup>2</sup> és a demokráciát a nép és/vagy képviselői általi kormányzásként értelmezzük, akkor a nem választott bírók révén történő kormányzást valóban el kell utasítanunk. A politikai akaratképzés ebben a felfogásban mindenesetre annyit

---

<sup>1</sup> Egyetemi tanár, Corvinus Társadalomtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar, Politikatudományi Intézet

<sup>2</sup> Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest: ELTE ÁJK, 1992. Schmitt köztudomásúlag a politikai teológia meghatározó teoretikusa, s ebben a szuverén döntésnek az isteni döntéssel való analógiába hozása, illetve a szuverén és az állam közötti kapcsolatnak az Isten és a természet közötti analógiaként való megragadása. Schmitt elsősorban a katolikus ellenforradalmi teoretikusokat (Cortes, de Maistre) tartja igazi elődeinek. Ha azonban tágabban értjük a politikai teológia fogalmát, akkor Machiavelli, Hobbes, s különösen Rousseau is a klasszikusok közé sorolható.

jelent, hogy a nép az egyetlen valódi politikai cselekvő, így csak az ő akarata számít vagy számíthat. A kormány feladata ennek az akaratnak a végrehajtása.

Ezt a felfogást közismerten Jean-Jacques Rousseau írta le máig legteljesebb és legkövetkezetesebb módon *A társadalmi szerződésről* című művében.<sup>3</sup> A továbbiakban ennek a keretei között maradok, tehát hipotetikus értelemben elfogadom az érvényességét. De bírálni is kívánom, elsősorban azokra a problémákra koncentrálni, amelyeket maga az elmélet állít elő. Tudvalevő, hogy maga Rousseau is beleütközött ezek némelyikébe. Többek között akkor, amikor a végrehajtó hatalom – ezt leegyszerűsítve nevezhetjük kormánynak, a tágabb értelemben használt kormányzatba a bírói hatalmi ágat is beleértve – és a közhatalom közötti kapcsolatot elemezte. A továbbiakban három részre bontom a kérdést. Az első részben a politikai testben fölismerhető és elkülönülő akaratok tézisének bizonyítom, amit Rousseau saját szövege alapján is meg lehet tenni. A második részben az akaratképzés folyamatát és jelentését veszem szemügyre, amellyel érvelve, hogy a magánakaratok és az elkülönült akaratok, beleértve a törvényhozásét is, működése során az akarat önkorlátozása teljesen természetes jelenség. Harmadszor azt vizsgálom meg, hogy tartható-e az a hipotézis, hogy az elkülönült akaratok egyikének – a törvényhozásának – primátusa van az összes többivel szemben. Álláspontom szerint a primátus abban az értelemben védhető, hogy a törvényhozás a normaalkotás folyamata fölött kizárólagos kontrollt élvez. Mélyebb értelemben azonban mivel az akaratok vagy akaratképző helyek egymástól való elhatárolása lényegileg olyan folyamat, amelyben a két vagy több fél csak egyenrangú lehet, a primátus nem tartható. Ezt éppen a bírói hatalmi ág példáján lehet a legjobban bizonyítani, mivel annak legfontosabb politikai elve éppen a függetlenség. A függetlenség révén valóban minden befolyással szemben védekezni lehet, érkezzen az a politikai akaratképzés bármilyen legitim szereplőjétől.

## II. Az akaratok elkülönülése

[A]z állam önmagában létezik, a kormányzat ellenben csak a főhatalom által. Így a fejedelem uralkodó akarata *nem más vagy nem szabad, hogy más legyen*, mint az általános akarat vagy a törvény (...). Mindazonáltal a kormányzat csak akkor nyerhet az állam egészétől különböző, valóságos létezését és életet (...), ha valamilyen különös *én*, valamilyen különös érzékenység, valamilyen sajátos önfenntartó erő és akarat egyesíti [a tagjait] (525-26, kiemelés hozzáadva).

Ebben a részletben először is arra érdemes fölfigyelni, hogy Rousseau maga is különbséget tesz a várható és a kívánatos állapot között. Az uralkodó akarata – az uralkodó fogalmát a kormányzattal is helyettesíthetjük – „nem más, vagy nem szabad, hogy más legyen” – írja –, mint az általános akarat. A politikai akaratképzés normatív értelemben tehát, mértani fogalmat használva, a teljes leképezés. Amit a nép akar, azt kell akarnia a kormányzatnak is. Ha nem így történik, akkor a népi akarat nem érvényesül, s ezzel illegitimé válik a kormányzás.

A második mondat azonban leszögezi, hogy a kormányzat föltétlenül önálló akaratképző centrum. Mi több, ez tulajdonképpen a lényegéhez tartozik. Ez azt jelenti, hogy semmiképpen sem deviancia, hanem szükséges föltétele a kormányzat létezésének, így normatív értelemben nem kifogásolható. Ezzel azonban, ha nem is ellentmondáshoz, de egy

---

<sup>3</sup> In: *Értekezések és filozófiai levelek*. Budapest: Magyar Helikon, 1978: 463-618. Schmitt az általános akarat teológiai fogalmakkal való megragadását érinti ugyan (Seyès abbéra utalva: a nép akarata mindig jó), de nem foglalja közbe, hogy Rousseau nem csak az általános akaratról beszél. A politika dinamikáját Rousseau is az akaratok ütközésére vezeti vissza; erre épít ez az esszé is. Hosszan ír a törvényhozó már-már profétai szerepéről, s még hosszabban a civil vallásról.

fölöttébb nehezen teljesíthető politikai-politikai teológiai elváráshoz jutunk. A politikai teológia itt ismét virtuálisan jelenik meg, de azért tetten érhető: a kormányzat és a nép viszonya az akarati tevékenység szempontjából nézve, ahogy Carl Schmitt fogalmaz, analógiában áll az ember és az Isten akarati tevékenységének viszonyával. Optimális esetben az ember azt akarja, ami Isten akarata szerint való; csak hogy az általunk ismert emberi állapot lényegéhez tartozik az eltérés – a más-akaras – lehetősége és valósága. Fönntartható elgondolás persze, hogy a két akarat egybeessék, például az eszkatónban. De a politika valóságában ez az utópia világába tartozik. A gyanú a valóságban mindig indokolt: ha a két akarat egybeesik, annak alkalmasint nem az az oka, hogy az általános akarat érvényesül, hanem esetleg az, hogy a kormányzat uralkodik a népen.<sup>4</sup> Két egybevágó alakzat között elvileg nem dönthető el az ontológiai elsőbbség kérdése. Mintha Rousseau maga is érzékelné ezt a lehetőséget, s ezért hangsúlyozza a kormányzat *különösségét*, különös – megkülönböztethető, disztingtív – énjét vagy akaratát. Ezt egyszerűen másságnak is érthetjük. Ezzel arra utalunk, hogy a kormányzati akarat elkülönülése, mássága, azaz nem-egybeesése a népakarattal vagy az általános akarattal mindenképpen érzékelhető, megtapasztalható valóság. Ezért a különös és az általános akarat lényegi eltérése mélyebb értelemben mégsem deviancia vagy abnormalitás, hanem a politikai létezőmód szükséges velejárója.<sup>5</sup>

Ha mármost Rousseau-nak igaza van abban, hogy az általános akarat mellett a kormányzat különös akarata fölismerhető, azaz az általános akarattól különbözik, tehát a két akarat nem esik föltétlenül egybe (ami bizonyos szempontból szükséges, egy másik szempontból viszont helytelen: lásd az idézetben a kiemelést), akkor szembe kell néznünk azzal a lehetőséggel is, hogy maga a kormányzat sem egyetlen cselekvő, hanem több. Ez egyáltalán nem csupán elméleti lehetőség: voltaképpen ebből adódik, hogy a kormányzatot föl tudjuk és föl is szoktuk bontani hatalmi ágakra. Ezt Rousseau maga is megteszi, bár nem könnyű az egyes állításait egymással összhangban hozni. A végrehajtó hatalom nála *eleinte* nem akaratcentrum, hanem csupán erő; de rövidesen eljut a már idézett kijelentésig, amelyben egyértelműen önálló és elkülönült akarattal rendelkező cselekvőként hivatkozik rá. Semmi akadálya nincs tehát annak, hogy Rousseau-t követve a többi hatalmi ágat is így gondoljuk el, vagyis önálló akarattal rendelkező cselekvőként. Mi több, a mai politikatudományi szakirodalom igen bőségesen tárgyalja a végrehajtó hatalomtól független, de a kormányzat

---

<sup>4</sup> A választások ténye sem biztosítéka annak, hogy a nép uralkodik a kormányon, és nem fordítva. Számtalan módja van a másik akarat uralásának. S persze az általános akarat Rousseau szerint sem ismerhető meg másból, mint a többség döntéséből, tehát nem a konszenzus az elvárás, hanem a kormány mögött álló többség megléte. Vagy előállítás.

<sup>5</sup> A szakirodalomban például Ethan Putterman vetette föl, hogy Rousseau a kormányzat rendes feladatának tekinti a 'napirend-szabást,' ti. a törvényhozás számára: „Rousseau on Agenda-Setting and Majority Rule,” *American Political Science Review*, 3 (2003): 459-69. John T. Scott ezzel szemben a klasszikus érvet szegezi, amely szerint a törvényhozás teljes jogköre a szuverént illeti meg Rousseau felfogásában: „Rousseau elméletében a hatalmi ágak elválasztásának fő célja a törvények általános értelmének elválasztása végrehajtásuk szükségképpen különös jellegétől úgy, hogy ez a végrehajtó hatalom egy külön testületre ruháztatik.” „Rousseau's Anti-Agenda-Setting Agenda and Contemporary Democratic Theory,” *American Political Science Review* 1 (2005): 137-44, 138. Robin Douglass is ezzel ért egyet: „Rousseau érvelése a képviseleti rendszerrel szemben a képviseleti szuverenitás, de nem a képviseleti kormányzás ellenzése.” „Rousseau's Critique of Representative Sovereignty: Principled or Pragmatic?” *American Journal of Political Science* 3 (2003): 735-47, 737. Álláspontom szerint a kérdés Rousseau alapján nem dönthető el, legalábbis nem abban az értelemben, hogy Rousseau valódi nézete valahogyan egyértelműen kideríthető volna. A szöveg egyszerűen ellentmondásos, helyesebben fogalmilag olyan lehetőségeket is kinyit (persze a valóság kényszerítő ereje miatt), amelyek két funkcionálisan különböző, de ontológiailag azonos akaratcentrum hipotézisét nem tudják fenntartani. Ruzha Smilova hasonlóképpen arra a következtetésre jut – Rousseau más írásait is figyelembe véve –, hogy a filozófus álláspontja nem egyértelmű. Sajnos Smilova sem veszi észre az akarat-analógia elméleti horderejét. „The General Will Constitution: Rousseau as a Constitutionalist,” in *Constitutions and the Classics*, ed. Dennis Galligan, Oxford: Oxford University Press, 265-89.

részeként működő intézményeket, szerveket, szervezeteket.<sup>6</sup> Ezek is rendelkezhetnek önálló vagy elkülönült testületi akarattal, s a belőle fakadó sajátos, rájuk jellemző észjárással, hagyományokkal, sőt, politikai célokkal, de legalábbis hangsúlyokkal.<sup>7</sup>

Fölmerülhet, hogy ezek a testületi akaratok valamilyen belső erőnél fogva megtalálják a maguk közös kormányzati kifejezését, mintegy összeolvadnak, s akár a törvényhozási többségben, akár a szűkebb értelemben vett kormányban vagy annak vezetőjében megtestesülnek. Rousseau nem beszél sokféle testületi, különös akarattól, sőt, mint láttuk, valamiféle 'egyesített' erőre vagy akaratra utal, tehát az idézett helyet így is értelmezhetjük. Erre az ellenvetésre azt válaszolhatjuk, hogy ha megengedjük, ahogy ő is tette, sőt, szükségesnek is véljük az általános akarattól elkülönülő különös akaratot,<sup>8</sup> akkor politikai ontológiai értelemben beleértőleg föltételezzük, hogy az egy különös vagy más akarat lehetősége, pontosan azért, mert *akarat*, magával hordozza két vagy több különös vagy más akarat lehetőségét is.<sup>9</sup>

Friss illusztrációért elegendő, ha a Brexit körül brit vitákra utalunk: a 2019 tavaszán látottak alapján egyszerűen azt kell mondanunk, hogy a törvényhozás akarata látványosan (és többször) elkülönült az amúgy törvényhozási többséggel rendelkező kormány különös akaratától. Ezt még látványosabbá az tette, hogy a végrehajtó szerv – a kormány – egyenesen rábizta magát a parlament akaratképző tevékenységére, demonstrálva azt a tételt, hogy még parlamentáris demokráciákban is előfordulhatnak olyan esetek – talán ritkán, de éppen a legfontosabbak, ebben az esetben az ország szuverenitásáról szóló döntés –, amelyekben az elkülönülő és 'megképződő' akaratok a maguk póré valóságában mutatkoznak meg a szuverén akarat előtt vagy mellett. (Ez a föltevés szerint a kilépés mellett határozott: csakhogy ennek a döntésnek a végrehajtása nem várt nehézségekbe ütközött, amelyek szintén a szuverenitás alapkérdéseit érintik: az ír-brit határra gondolunk.)

Pregnánsabb és intézményesítettebb példa az amerikai alkotmányé. Könnyű ugyanis észrevenni, hogy az általános akarat létezik ugyan, amikor törvényhozási többséget állít elő vagy megválasztja a végrehajtó hatalom fejét, de azáltal, hogy ezeket az aktusokat egymástól elkülönítve hajtja végre, elkülönült akarati centrumokat állít elő. A kétpártrendszer ténye persze jelentősen megnehezíti az egységes cselekvést a törvényhozás bármelyik testületében, vagy egészében, de az is tény, hogy a szenátorok és képviselők fél szemmel mindig saját választóikra figyelnek, amiből adódóan egy-egy ügyben hajlandók és képesek az elnöki akaratral szembe menni. Ennek következtében a törvényhozás különös akarata eltérhet a végrehajtó hatalom akaratától.

Teljesen legitim tehát az egyes akarati centrumok vagy akaratképző helyek befolyásának, hatalmi mozgásának szociológiai vagy politikatudományi elemzése; föltéve,

---

<sup>6</sup> Marshall J. Breger, Gary J. Edles, Gary J. *Independent Agencies in the United States: Law, Structure and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2015. Frank Vibert, *The rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

<sup>7</sup> „Rousseau kormányzat-felfogásában semmi sem zárja ki az élénk és erőteljes politikát, legyen az monarchikus, oligarchikus vagy demokratikus természetű.” Peter T. Steinberger, „Hobbes, Rousseau and the Modern Conception of the State,” *The Journal of Politics*, 3 (2008): 595-611, 603. Steinberger szerint a szuverén elsősorban a felhatalmazás hatalmát nem adhatja át, éspedig definíció szerint. A politika szokásos elemei, végső soron a normaalkotás körüli viták, a kormányzat keretein belül is lefolytathatók.

<sup>8</sup> Rousseau számára a kormányzat az általános akarat döntéseinek végrehajtója; ugyanúgy szükséges, ahogy a test is szükséges ahhoz, hogy az akarat által eldöntött mozgás létrejöhessen.

<sup>9</sup> Rousseau nem volt metafizikus, így fölösleges erőlködés volna eldönteni, hogy miként is értette az 'akarat' és a 'különös' fogalmakat. Számára a test és az akarat metaforája elégséges volt (helyesebben a 'test' helyett 'erőről' beszél). Ezért itt nem metafizikai, hanem realista-politikai állítást teszek: ha a kormányzat a maga politikai-adminisztratív tevékenysége nyomán valamiféle testületi, kollektív entitásként tekint önmagára („önfenntartó én, „*un moi particulier*”), akkor semmi oka, semmi okunk nincs kizárni annak lehetőségét, hogy hasonló tevékenységek során ugyanilyen értelemben vett más entitások, akaratképző helyek vagy centrumok jöjjenek létre akár a kormányzaton belül is.

hogy elfogadjuk, hogy több ilyen akaratképző hely, testület, intézmény létezik, s mindegyik igyekszik akaratát érvényesíteni. Semmi akadály, hogy a bürokráciában, kormányzati apparátusokban is meglássuk ezt a potenciált, sőt, aktív igyekezetet. A már említett, törvényileg biztosított relatív autonómiával rendelkező más szervezetek, alkotmánybíróságok, ombudsmanok, jegybankok; a jellemzően igen erős belső kohézióval, étosszal rendelkező erőszakos szervezetek; privilegizált állami vállalatok, kamarák és hasonló félállami szervezetek akaratképző tevékenysége ugyancsak jól dokumentált.

A bírói testületek, esetleg a legfőbb bírói testület sem kivétel. *Éppen azért* beszélhetünk például jurisztokráciáról abban az értelemben, hogy egy tág, inkább szociológiai értelemben vett testület, ha tetszik, kaszt különös akaratot rendelkezik (empirikus kérdés, hogy éppen van-e ilyen vagy nincs), mert eleve föltételezzük, hogy *van* más különös akarat, például a végrehajtó hatalomé, a szűkebb értelemben vett államé vagy kormányé. Ha nem értünk egyet a bírói testület vagy testületek vélt vagy valós különös akaratával, akkor azért tehetjük, mert már megengedtük, hogy az egyáltalán létezzék; ezt pedig azért tehetjük meg, mert elkülönítettük például a végrehajtó hatalométól; ezt pedig azért tehetjük meg, mert az egynél több elkülönült akarat lehetőségét elfogadtuk. Tegyük hozzá: teljesen ésszerűen és valószerűen.

### *III. Az akarat működése*

Három, lényege szerint más és más akaratot különböztethetünk meg az előjárók személyében. Először is, az egyén saját akaratát; ez csak a maga személyes hasznára törekszik. Másodszor, az előjárók közös akaratát; ez kizárólag a fejedelem hasznát nézi. Testületi akaratnak nevezhetjük; általános a kormányzat és különös az állam vonatkozásában, melynek a kormányzat része. Harmadszor, megkülönböztethetjük a nép vagy a főhatalom akaratát, amely mind az államnak, mint egésznek, mind pedig a kormányzatnak, mint az egész részének a vonatkozásában általános. (527-28).

Rousseau itt már nem két, hanem három akaratot emleget, az általános és a különös akarathoz hozzátéve a magánakaratot is. Ez annyiban triviális kiegészítés, hogy minden ember úgy tekint magára, mint szabad akaratú lényre, tehát a politikai akaratképzés magyarázatából kihagyni a magánakaratot elég nehezen tartható álláspont. Rousseau, különösen értekezése elején szemmel láthatóan még úgy gondolta, hogy a politikai akaratképzés a magánakaratok szempontjából a döntésben való részvételt és a döntéshez való alkalmazkodást jelenti, vagyis egyszeri akaratú aktust (szavazást), majd egy folyamatos akaratú erőfeszítést. Ez a többségi döntés eredményének elfogadását, adott esetben a magánvélemény tudatos elnyomását jelenti, így a továbbiakban nem kell vele foglalkozni. De, mint az idézet mutatja, a szövegnek ezen a viszonylag távolabbi részén erősebben számolt azzal, hogy a magánakarat azért folyton érvényesülni igyekszik. Csakhogy Rousseau sommás megállapítása, amely szerint a magánakarat csak a személyes haszonra figyel, ellentétben azzal a korábbi föltevéssel, hogy a magánakarat legalább az általános akarathoz való alkalmazkodás során nem a személyes haszonra figyel. (Ha erre nem volna képes, az egész elmélet összeomlana.) Ezért ha képes alkalmazkodni az általános akarathoz, akkor alaptalan föltevés, hogy kizárólag a magánhaszonra figyelne; ebből következően a közhaszonra is ügyelhet. Ehhez mozgósíthat több-kevesebb szenvedélyt, s persze semmi sem zárja ki, hogy az érdekek és magánhasznok befolyásolják; de az akaratképzés már csak ilyen. Ugyanez vonatkozik a testületi különös akaratra – illetve az előző fejtegetés alapján tudjuk, hogy több akaratra – is. A kormányzat és annak egyes intézményei működésében csakúgy, mint a magánakaratok, illetve csoportjaik (legyenek azok nem-kormányzati szervezetek vagy egyházak, akadémiai folyóiratok vagy szakszervezetek, valamilyen politikai eszmerendszert képviselő *think tank*



vagy sportági szövetségek) folyamatosan zajlik a politikai akaratképzés. Ennek elemzése és leírása a politikatudomány egyik feladata. Ha ezt normatív okokból bírálni kívánjuk, aminek semmi akadálya, akkor mi magunk is rátérünk a politikai akaratképzés útjára.

Anélkül, hogy az akarat metafizikájába belementem volna, az imént egyszerűen föltételeztem, hogy elfogadható leírás a következő: akaratunk a döntésben és a kitartásban, alkalmazkodásban egyaránt tetten érhető. Ebből vezethető le az a már említett elvárás, hogy a többség akaratához a kisebbség alkalmazkodjék, mintegy elismerve annak akaratát a sajátjának. Ámde a logika könyörtelen: a törvényhozás különös akaratának működése sem képzelhető el másként, mint döntéshozásban és alkalmazkodásban. A döntéshozás könnyen érzékelhető aktus; de mit jelent az alkalmazkodás? Nos, pontosan azt, amit saját akaratunk életünkben is jelent: meghozott döntéseinket igyekszünk stabilizálni, saját későbbi érzelmi, hangulati és más benyomásainkkal *szemben* biztosítani. Egyfajta föltételezést teszünk saját döntésünkre, amit elvben ugyan visszavonhatunk, de tudjuk, hogy a folytonos változtatás, visszavonás, újrakezdés valójában cselekvési, sőt, gondolkodási infantilizmus, az észszerűség és a szabadság elvesztése. Föltéve és megengedve tehát, hogy a törvényhozás különös akaratképző testület, csak akkor tulajdoníthatunk neki egyáltalán akaratunk tevékenységet, ha mindenkor döntési szabadságát intézményesen korlátozza. Erre való az alkotmány, sőt, semmi akadálya sincs annak, hogy a törvényhozás alá rendelt különös akaratokban is ennek lenyomatát lássuk meg. Hogy ne a szokásos példákra hivatkozzam, most az Alaptörvény 36 (4) és (5) pontjára utalok, amelyek a törvényhozás jellemzően folyamatos döntési tevékenységét, az éves költségvetést érintik, mégpedig szigorúan korlátozva a döntési lehetőségeket, legalábbis elvben. A közismertebb példa természetesen az Alkotmánybíróság és az alkotmánybíráskodás, amely legitimitását a törvényhozásból meríti, és pedig a leírt értelemben. A törvényhozás testületi működése, akaratképző funkciója sem zárja tehát ki, sőt, akaratunk tevékenysége érdekében szüksége van a konzisztenciát, tartást, karaktert és stabilitást biztosító intézményekre.

#### *IV. A törvényhozás primátusa a magán- és testületi (elkülönült) akaratokkal szemben. A bírói hatalmi ág példája*

A sok és sokféle elkülönült akarat szükségképpen konfliktusokba kerül egymással. Teljesen ésszerű elvárás, hogy a káosz vagy anarchia veszélyét azzal hártjuk el, hogy az egyiknek valamiféle elsőbbséget, primátust adunk. Ez rendszerint a törvényhozás. Bár Rousseau-ra itt már közvetlenül nem támaszkodhatunk, hiszen a parlamentarizmus szűrője számára pontosan ugyanúgy illegitim, mint bármilyen egyéb szűrő, ami az általános akarat szabad érvényesülését akadályozhatja vagy torzíthatja, de ha ezt a problémát félretesszük, még mindig megmaradhatunk az elmélet alapjain. A képviselői demokrácia intézményrendszerében legalábbis el szoktunk fogadni, hogy a szuverén akarathoz a törvényhozás testülete áll a legközelebb (elnöki rezsimekben a végrehajtó hatalom hasonlóan közel áll hozzá; mindazonáltal a törvényhozás ott is a legfőbb normaalkotási aktus). A megoldás tehát az, hogy minden elkülönült testületi akaratot, ha egyesíteni nem is, de alá lehet, és kell is rendelni a törvényhozásnak. Hasonlóképpen: az általános akarat megnyilatkozása, döntése, például a választások *után* a magánakaratoknak is alá kell magukat rendelniük ennek a különös, de primátust élvező akaratnak. A közügyekkel való foglalkozás, mint politikai akaratképzés csak minimális szinten engedhető meg. Ha a törvényhozás legitim módon tevékenykedik, a polgárok véleményt mondhatnak vagy cserélhetnek róla, de helyébe nem léphetnek. Fokozottabban érvényes mindez a kormányzat más elkülönült testületeire is, amelyek saját, különös akarata legfőbb intézményes-szervezeti érdekeket vehet figyelembe,

afféle megengedhető gyöngeségként; vagy, főleg ha erre fölhatalmazása van, korlátozott érvényű közpolitikai javaslatok kidolgozására irányulhat.

Azt, hogy a primátus-érv működik-e, vagy meggyőző-e, a bírói hatalmi ág konkrét példáján is megnézhetjük. Annál is inkább, mert a jurisztokrácia tézise ebben a rousseau-i ihletésű felfogásban úgy interpretálható, hogy a bírói hatalmi ág, de legalábbis annak kitüntetetten fontos testülete vagy testületei éppen ezt a primátust vitatják el, ráadásul jellemzően a nyílt vitát kerülő módszerekkel.<sup>10</sup>

Amennyiben megengedjük, hogy a realitásoknak megfelelően minden kormányzati testületnek, hatalmi ágnak vagy hatalmi ág képviselőjének legitim különös akarata legyen olyan kérdésekben, amelyek saját intézményes életét érintik, ez nagyjából azt jelenti a bírói hatalmi ág esetében, hogy munkaszervezési, munkaetikai, tudományos és hasonló területeken a törvényhozás tolerálja a saját szabályalkotást. De igen könnyen eljutunk olyan kérdésekhez, amelyeket közönségesen a bírói függetlenséggel szoktunk összekapcsolni. Az ügydelegálás, a bírói jövedelem mértékének megállapítása elsősorban viszonylag jelentéktelen kérdésnek tűnik. De ilyennek tűnhet például a nyugdíjazási életkor megváltoztatása is. Mégis éppen ebből lett Magyarországon és Lengyelországban is kisebb alkotmányos válság, vagy legalábbis alkotmányos ügy, elvi alkotmánybírói döntéssel. A bírói szervezet (át)alakítása, vezetése, a bírói karrierút formálása (kooptációs, választásos rendszerek, képzettségi és egyéb bemeneti feltételek alakítása) még evidensebben érintik a függetlenséget.

A lényeg tehát a függetlenség értelmezésében rejlik: ez ugyanis ugyanolyan politikai elv, mint a primátusé. Egyik sem értelmezhető a politikán kívül, s a kettő szorosan összefügg egymással. A függetlenség elsősorban elhatárolást, elkülönülést, határok meghúzását jelenti. Rousseau erre nem tér ki ugyan, de elméletével összhangban áll, ha az akarati tevékenységnek az előző részben leírt és elemzett két fő típusát – döntéshozás és alkalmazkodás – kiegészítjük a *megkülönböztetés* aktusával vagy inkább folyamatos tematizálásával. Rousseau még nem Kant, s főleg nem Fichte vagy Hegel, de elméletében benne rejlik az elkülönülés, mint identitás gondolata is. Kicsit leegyszerűsítve: a bírói hatalom, *mint hatalom* a más hatalmi ágensekkel való szembenállás révén értelmezhető.

Hogyan viszonyítható a primátus követelménye a függetlenség elvéhez? Itt sem szükséges a spanyolviaszt föltalálni: a törvényhozás (még inkább az alkotmányozás) mint normaalkotás logikailag megelőzi a normaalkalmazást és -igazítást (hozzátéve, hogy a *common law* rendszerében közismerten létezik bírói normaalkotás is). Ez elég világos és súlyos elv. Ugyanakkor az elkülönülés, elhatárolás aktusa lényegileg csak közös döntés lehet. A két félnek ugyanis el kell ismernie a másik függetlenségét. Ez pedig mélyebb döntés, mint a primátus kimondása. De nevezhetjük preemptív döntésnek is. Az elismerés és döntés persze – ahogy a fenti példák mutatják – tartalmi szempontból mindig mást és mást jelent, erre nézve elméleti receptek nem adhatók. Maradva a nyugdíjazás példájánál: azt, hogy ez mikor okoz politikai-alkotmányos *válságot*, mondhatni, határvillongást, a politikai háttér dönti el. Ha a politika – amelynek természetes terepe a törvényhozás, tágabban a kormányzás – tudatosan politikai kontextusba helyezi az ügyet (például föltételezi, hogy egyes bírák politikai motivációk alapján ítélik), akkor nem lepődhet meg, ha a függetlenség – azaz a határ – kérdése azonnal és látványosan fölvetődik.

A függetlenség elve kifejezetten a bírói hatalmi ág értelmezésénél fontos. A törvényhozás és a végrehajtás kapcsolata hagyományosan más. De az elhatárolás vagy

---

<sup>10</sup> Közismerten igen jelentős szakirodalma van a kérdésnek. A bírói hatalom kiemelt jelentősége mellett érvel például David Dyzenhaus: „The Very Idea of a Judge,” *University of Toronto Law Journal* 1 (2010): 61-80; *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006; valamint John Ferejohn: „Judicializing Politics, Politicizing Law.” *Law and Contemporary Problems* 65 (2002): 41-68. Ellene érvel a republikánus tradíció alapján Richard Bellamy: *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

elkülönülés ott is hatalmi kérdés, továbbá ott is érvényes, hogy az elkülönülés csak közös és kölcsönös elismerés révén lehetséges, azaz a primátus ott sem evidens. Csak ott az elkülönülés után a kölcsönös függés – amúgy Rousseau szellemében, azaz a törvényhozás akaratának kormányzati végrehajtása logikáját követve – viszonya dominál, legalábbis normál üzemmódban. (Az első részben viszont mutattam példát arra is – Brexit-ügy – ahol a két akarat elkülönülése nem a függés, hanem a függetlenség mélyebb kapcsolatát demonstrálja.)

A bírói hatalmi ág függetlensége – aminek politikai értelmezése, ahogy láttuk, a bírói testületek, szervezetek és a törvényhozás közös munkája – viszont magát az elhatárolást teszi a hipotézis szerint primátussal rendelkező törvényhozáshoz való viszonyának sarkkövévé. Ez eléggé megnehezíti a primátus logikájának érvényesülését. Ahol nincs vita, az lényegében a normaalkotás elsődlegessége (ebbe a normák megváltoztatása is beletartozik). Ezt semmiféle bírói hatalom nem képes fölülírni. Ezt kétségkívül bonyolítja a már említett tényező, hogy ti. a törvényhozás normális akaratképző tevékenységéhez szükség van saját döntéseit vele szemben is érvényesítő intézményekre, amelyek ebben az értelemben a primátus garanciái, akár kiterjesztői, nem pedig korlátozói (az alkotmánybíróságok, illetve a *common law* rendszerében a rendes bíróságok látják el ezt a funkciót).

A *New Deal* kapcsán súlyos konfliktus alakult ki az elnöki akarat és a Legfelsőbb Bíróság akarata között, amelyben az előbbi számos, de inkább látványos, semmint súlyos vereséget szenvedett. Az új politikai irány érvényesült, az állam átépítése végbement. Bizonyára lehet más példákat is idézni, de az effektív *bírói kormányzás*, mint veszély a modern államokban, amelyekben a végrehajtó hatalom a bírói ághoz képest elképesztő erőforrásokat birtokol, legföljebb marginális példa lehet. Sőt, nem ritkán arról van szó, hogy a kormányzati (politikai) akarat kíván bírósági-alkotmánybírósági pecsétet szerezni saját szándékai érvényesítéséhez,<sup>11</sup> esetleg saját politikai kockázata kerülése vagy csökkentése érdekében mond le saját döntéséről (előzetes normakontroll intézménye; konkrét példa a német alkotmánybíróság politikai döntéshozatalba való bevonása az euroválság kapcsán). A politika 'jogiasítása' tehát a végrehajtó hatalom akarata, vagy a törvényhozási többség politikai akarata felől érkező kezdeményezés is lehet. De éppen ez a lehetőség mutat rá arra, hogy a primátusnak az az értelmezése, amely a törvényhozás vagy a végrehajtó hatalom aktuális akaratának mechanikus kiszolgálását vagy pontos követését írja elő a bírói hatalom, bírói testületek számára, voltaképpen nem egyéb, mint a bírói hatalom fölszívása vagy átszivattyúzása, s ezzel függetlenségének, illetve különös akaratának fölszámolása. Ugyanez megfordítva is igaz: a bírói hatalom saját kezdeményezésére is átpolitizálhatja önmagát, például ha a bírói ítékezés során politikai ideológiai befolyásnak ad teret, mégpedig tendenciaszerűen vagy egyoldalúan (akár egybeesik ez egy aktuális törvényhozási többség vagy párt eszmerendszerével, akár nem). Ha mármint az utóbbi 'átpolitizálódásban' a törvényhozás primátusának veszélyeztetését látjuk, akkor az előbbi 'átpolitizálódásban' a törvényhozás primátusának olyan kiterjesztése fenyeget, amely magát a primátust, mint elvet sodorja veszélybe, hiszen a 'másik' megszüntetése után már nincs értelme vele szemben elsőbbségről beszélni.

Összességében tehát arra jutottunk, hogy a törvényhozás primátusa a többi elkülönült akaratral rendelkező, vagy akaratképző centrumként azonosítható testülettel szemben a normaalkotásban betöltött kezdeményező szerepként védhető és ésszerű tézis, természetesen föltéve, hogy Rousseau axiómáit elfogadjuk. Ugyanakkor az akaratképzés mindig elkülönülés is, elismerésre törekvés, határmeghúzás, ami nem valamiféle természetellenes ösztön, hanem az emberi akarat tevékenység része. Ennek éppen a bírói hatalmi ág és annak testületei a legpregnánsabb példái, egyszerűen azért, mert a függetlenség éppen ebben a kormányzati ágban számít – számos oknál fogva – politikai sarokelvnek. A függetlenség óvása itt elemi

---

<sup>11</sup> Nem különböztettem és különböztetem meg a rendes bíróságokat az alkotmánybíróságoktól. Ennek ugyanis itt nincs jelentősége.

fontossággal bír, s éppen ezért más hatalmi ágak, centrumok, testületek működéséhez képest jóval könnyebben tematizálódik. Ez pedig óhatatlanul politizálódást is jelent, hiszen közvetlenül vonatkozik a hatalmi ágak elválasztására, az önálló akarati centrumként való létezés tényére.

A bírói döntésekben, a hivatás gyakorlása során nagyon sokféle politikai téma előfordulhat, amelyek közvetlenül nem a bírói függetlenségre utalnak. Ezek oka ugyanúgy lehet endogén, mint exogén; például a többi hatalmi ág, illetve más társadalmi és kormányzati testületek, elkülönült akaratok éppúgy befolyásolhatják a bírói tevékenységet, s ezen keresztül mozgósítják a függetlenség elvét. A bírói függetlenség tehát befelé és kifelé is értelmezhető, s persze óvandó. Ebben azonban elméletileg és gyakorlatilag egyaránt következetesnek kell lenni: nem csak a különféle társadalmi csoportok és eszmék, hanem a többi hatalmi ág politikai befolyása is korlátozandó. Ehhez gyakorlatilag az egyetlen eszköz a rendes bíróságok kezében a bírói függetlenség politikai elve, amely mint határmeghúzó elv egyszerre tartalmazza az egyenrangúságot (a határ értelme, hogy van egyik és van másik), valamint a primátus lehetőségét (ahhoz, hogy legyen értelme elsőbbségről beszélni, szükség van a másodikra is). A törvényhozás primátusa tehát a normaalkotás elsőbbségében és bizonyos értelemben kizárólagosságában kimondható és fennáll; a bírói függetlenség politikai elvének értelmezésében azonban nem. Nem azért, mert a bírói függetlenség sérthetetlen, hanem éppen azért, mert *bárhonnan* sérthető.

## Prugberger Tamás<sup>1</sup>

### Pokol Béla Európai jurisztokrácia<sup>2</sup> című könyvéhez

1917-ben jelent meg Pokol Bélától a Jurisztokratikus állam című könyve, amelyet az Új Magyar Közigazgatás 2018/2. számában ismertettem. Az Európai Jurisztokrácia, melynek alcíme Az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének a kérései, lényegében szerves folytatása a Jurisztokratikus állam című műnek. Míg ugyanis az előbbi azt mutatja be, hogy jelentős részben az Amerikai Egyesült Államokból kiindulva miként telepszik rá a fejlett tőkés államok legfelső bíróságain, valamint alkotmánybíróságain keresztül az egész igazságszolgáltatási szervezetet behálózva egy jogászai szakmai „arisztokratikus” elit-közeg, amely kontrolálja és felülírja a törvényhozást, és amely a bírósági eljárásokban a döntések előkészítésében jelentős szerepet játszva meghatározó jelleggel befolyásolja a jogalkalmazást. Míg ez az első könyv ennek a mechanizmusát az USA és az egyes európai államok vonatkozásában mutatja be, addig az itt ismertetésre kerülő második, e mechanizmus szervezeti és működésbeli oldalát az Európai Unió jogalkotási és jogalkalmazási intézményein keresztül mutatja be.

Az Európai jurisztokrácia című mű a könyv mondanivalóját alaposan körvonalazó előszóból és hét fejezetből áll. Az első fejezetben a szerző azt mutatja be, hogy miként sérül a demokrácia a jurisztokratikus tendenciák révén, míg a második és a harmadik fejezet arról szól, hogy a jurisztokratikus tendencia miként hálózza be az Európai Emberjogi Bíróságot (EJEB) és az Európai Törvényszéket (ECJ) és e két bíróság működését. A negyedik fejezetben a szerző leírja, hogy miként uralja az Európai Unió (EU) legfőbb szerveinek a működését az uniós jurisztokrácia. Az ötödik fejezet arról szól, hogy az uniós jurisztokrácia az NGO-k bázisán nyugodva miként befolyásolja a Bizottságot, az Európai Parlamentet (EP), a Tanácsot, valamint az ECJ-t. A hatodik fejezet az egyesült Európát akaró föderalisták és az európai nemzeti államok szövetsége alapján álló irányzat szembenállását és e szembenállás alakulásának a módját mutatja be, míg az utolsó fejezet az európai jurisztokrácia legitimitációjával és annak „elporladásával” foglalkozik. Mind ezek után vizsgáljuk meg részleteket.

A szerző a fentebb már említett korábbi munkájához hasonlóan itt is abból indul ki, hogy az alkotmánybíróságok egyre szélesebb jogköröket kapnak a demokratikus törvényhozások ellenőrzésére, amit világjelenségnek tart. Ezt a megállapítását Rudolph Hirschl könyvére utalással támasztja alá, amelyben annak szerzője a politika nemzetközi eljogiasodásának a folyamatáról ír, a nemzetközi jog pedig az európai joggal és a tagállamok nemzeti jogával együtt pedig alkotmányjogiasodik. Pokol Béla a külföldi és a belföldi irodalom és saját kutatásai alapján meggyőző erővel mutatja ki, hogy ebben a folyamatban elsődleges szerepe az EJEB-nek a tételes jogtól majdnem teljesen elrugaszkodó egyre kiterjesztőbb jogértelmezésének van. Az EJEB ezzel a jogalkalmazási gyakorlatával az egyes európai nemzeti államok demokratikus törvényhozásait és belső jogrendszerének a nagy részét európai szinten a nemzeti államok alkotmánybíróságaihoz hasonlóan ellenőrzés alá veszi és kivonja a demokrácia hatásköréből. Tekintettel arra, hogy az EJEB megalakítására és ember-, valamint alapjogi kérdésekben, sőt most már ennél szélesebb jogterületekre is kiterjedő hatáskörének megállapítására irányuló szerződést az EU-n kívüli államok is aláírták, így joghatósága valamennyi európai államra kiterjed. Ez által az emberjogi bíraskodás egyre aktívabb kiterjeszkedése kihat valamennyi olyan európai államra, ahol alkotmánybíróság

<sup>1</sup> Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Professor emeritus

<sup>2</sup> Dialóg Campus, Budapest, 2019.

létezik, márpedig alkotmánybíróság az európai államok túlnyomó többségében működik. Pokol Béla kimutatja a könyvében, hogy ugyanezt teszi az ECJ is, a tagállamokkal és alkotmánybíróságaival, ahol szintén egyre aktivistább döntéshozatal folyik. Míg az EJEB esetében ez a döntéshozatali mechanizmus az ENSZ hatására az Egyesült Európa létrehozásának az ázsiai és afrikai migránsok Európába történő tömeges beengedésének az elősegítésével összekötve folyik, addig ugyanilyen befolyást gyakorol az ECJ-re az EU központi szervezeti mechanizmusa, főleg a Bizottság, továbbá a Tanács és az EP. Ez egyértelműen kihat azokban a jogvitákban hozott döntésekre, amelyekben az egyes tagállamok az EU-val állnak szemben. Itt is a mindenkori uniós érdekek és politikai szempontoknak megfelelő olyan ítéletek születnek, amelyek előreviszik az Európai Egyesült Államok létrehozásának az ügyét. E döntéseivel szintén igyekszik befolyásolni a tagállamok alkotmánybíróságait, hogy milyen irányban gyakoroljanak kontrollt a fő célkitűzés érdekében a tagállami törvényhozásra.

Ebből a szempontból Pokol Béla a könyv II. és III. fejezetében részletesen bemutatja mind a két bíróság szervezetét, mechanizmusát és működését, valamint azt hogy mind a két bíróság esetében hogyan korlátozza az „agresszív bürokráciaként” is megjelölhető „jurisztokrácia” e két bíróság ítéletozatali tevékenységében a bírói függetlenséget. A szerző kimutatja, hogy az EJEb esetében egy „önszereződő jogászapparátus” készíti elő az ügyeket tárgyalásra és döntésre. Az egyezményt aláíró államok mindegyike által kiküldött egy bíró alkotja a 47 bíróból összeálló bírói testületet, amely 5 szekcióba osztva működik. Az egyes ügyek előadó bírúait annak a szekciónak az elnöke jelöli ki, amelyikhez az ügy gépi elosztással került. Miként Pokol Bél írja, az egyes bírúáknak nincsenek segítö munkatársaik. Az előadó bíró a központi döntést előkészítö központosított „jurisztokratikus” jogászapparátusból kap segítöket, akiket azonban nem ö, hanem a szekcióvezetö választ ki. Pokol Béla részletesen leírja, hogy a döntést előkészítö jogászcsoporton belül komoly hierarchia uralkodik. A legfiatalabb munkatársat egy évre veszik fel, amely háromszor szintén egy évre meghosszabbítható, és ha bevált, vagyis ha a jurisztokratikus irányvonalnak megfelelően dolgozik, 4 év után véglegesíthetik. Ennek megfelelően ezt az irányvonalat szolgálja ki e jogászcsoport valamennyi véglegesített tagja és e szerint is szocializálódik. A döntéshez szükséges tervezet-előkészítéshez segítönek a „divízióvezetö” az ideiglenesen alkalmazott „*junior registry lawyer*” nevez ki az előadó bíró mellé, aki igyekszik befolyásolni az előadó bírót a döntés irányát illetően. Ha nézetkülönbség van az előadó bíró és a melléje állított egy vagy több „*registry lawyer*” között és az előadó bíró ragaszkodik az elképzeléséhez, bevonásra kerül egy „*senior registry lawyer*”. Az így létrejött döntéstervezet szétosztásra kerül valamelyik döntési tanácsának, és ha a döntés elutasítás – mutat rá a szerző –, akkor valamelyik 3 tagú bírói tanács elé, ha pedig érdemi és pozitív, akkor a szekció 7 tagú kamarája elé kerül döntésre. Mielött azonban a döntési kamara elé kerülne az ügy, van még egy apparátus kontroll – mutat rá Pokol Béla –, amit a „*jurisconsult*” gyakorol. A „*jurisconsult*” az EJEb elnökéből és szekcióvezetöjéből áll. Ez az apparátus minden egyes ügy döntéstervezetét ellenörzi, és ha eltérést lát az EJEb esetjoga és a tervezet között, felhívja az előadó bírót és a „*registry lawyer*ek” közül kijelölt segítöket az eltérés megszüntetésére. A *jurisconsult* az EJEb esetjogának a védelmét – mutat rá Pokol – az „esetjogi konfliktust megelőző csoport ernyöje alatt végzi. Ha az előadó bíró, vagy az a kamara, amelyhez az előadó bíró tartozik, a többszöri figyelmeztetés ellenére is ragaszkodik az elképzeléséhez, a *jurisconsult* elveheti az ügyet az előadó bírótól és a kamarától és más előadó bírót és kamarát jelöl ki a döntéstervezet elkészítéséhez és a döntés meghozatalához. *Mindebből látható, hogy az EJEb bírúák egyre inkább csak díszletként jelenlevö bábok, akik még az elutasított különvéleményüket sem hozhatják az ítéletben nyilvánosságra és még párhuzamos vélemény kialakítására sincs lehetőség.*

Pokol Béla bemutatva az ECJ szervezetét és működési mechanizmusát, utal arra, hogy a lényegét tekintve nem sok különbséget lát az EJEB ítélkezési gyakorlatához képest annak ellenére, hogy a bírák döntéshozatali autonómiája nincs annyira megkötve, mint az EJEB esetében fennáll. Utal arra, hogy a minden egyes tagállamból kiküldött és megújíthatóan 6 évre megválasztott bíró a saját hazájából hozhat magának segítő munkatársat és abból alakíthatja ki a saját törzskarát annak ellenére, hogy itt is működik egy nagy létszámú döntés-előkészítést végző jurisztokratikus szakcsoport (*referendaries*), ahonnan minden egyes bíró választhat a törzskarába (*cabinet*) segítő munkatársakat. Ugyanez a jog illeti meg a főtanácsnokokat (*advocat generale*), aki szintén törzskarral rendelkezik. Tekintve, hogy az ECJ munkanyelve a francia, és a tagállamokból jól beszélő olyan személyt hozni igen nehéz, aki a jogi szaknyelvet perfektil tudja, egyúttal pedig tisztában van az ECJ-ben használatos szakmai francia tolvaj-munkanyelvvél is, igen ritka. Ezért az egyes tagállamokból jött bírák inkább e jogászcsoporthoz választanak munkatársat, akiknek azonban ki vannak szolgáltatva. Ez adódik abból is, hogy a legtöbb bíró, ha beszél is franciául, de a francia nyelvismeretük – főleg a szakmai – jóval gyengébb, mint az angol nyelvismeretük. Ezt pedig a központi apparátusból kiválasztott segítő munkatárs ki tudja használni a többségben az EU egyesült Európa létrehozását és migrációt támogató álláspontjához igazodó döntés-előkészítésben közreműködő segítő. Ezért is javasolja Pokol Béla, hogy helyes lenne áttérni az ECJ esetében a francia munkanyelvről az angolra. Az ECJ esetében az Egyesült Európa irányába tartó fősodornak megfelelő ítélkezés elsősorban szintén annak a jurisztokratikus jellegű jogi szakcsoportnak köszönhető, amely szoros kapcsolatban áll az EU csúcsszerveiben dolgozó szintén egyértelműen jurisztokratikus hivatalnoki karával. Ugyanis a legtöbb esetben innen kerülnek át a jogi munkatársak az ECJ döntés-előkészítő jogi munkacsoportjába. Az ECJ informális befolyásolása ennél fogva az EU központi szervei részéről igen erőteljes. Pokol Béla kimutatja, hogy ezen kívül is van komoly döntési kontroll az ECJ bírák irányában, amelyet a főtanácsnoki kar gyakorol. A kijelölt bíró és a törzskara által történő ítélet előkészítést megelőzően vagy közben a kijelölt főtanácsnok és törzskara is véleményezi az ügyet, a legtöbb esetben pedig a főtanácsnok és a törzskara által elkészített döntési tervezetnek megfelelő döntést hoz a bíróság. A döntés kimenetelét ezen kívül még az Európai Bíróság elnöke is jelentős mértékben befolyásolni tudja, mivel nem csak a Curia és a Tribunal szervezeti vezetője, hanem egy sor olyan jogosítvánnyal rendelkezik – mondja Pokol Béla – amellyel a bírói tanácsok döntését jelentősen befolyásolni tudja. Ilyen az egyes bírói tanácsok elnökei kiválasztásánál a Curia és a Tribunal elnökének a tanácselnökök kiválasztására irányuló javaslattételi joga, amelynek megszüntetését javasolja a szerző. Bár az EJEB-el ellentétben az ECJ esetében lehetőség van különvélemény és párhuzamos döntés megfogalmazására, azonban nyilvánosságra hozni egyiket sem lehet, a szerző helytállóan javasolja e tilalom feloldását.

Könyvének IV. fejezetében a szerző az uniós jurisztokrácia hatalmi szerkezetét, vagyis azt mutatja be, hogy ez a sajátos jogász szakmai bürokratizmus, ami az egyesült Európa létrehozásán dolgozik, miként uralja és segíti az EU legfőbb hatalmi szerveiben az Egyesült Európai Államok létrehozását. Pokol Béla rámutat arra, hogy jogilag az Unió legmagasabb testülete a tagállami állam-, és kormányfőket tömörítő tanács, folyamatos döntéshozóként pedig a Bizottság és a Bizottság elnöke. A szerző azonban kimutatja, hogy e jogi helyzettel szemben ténylegesen a legfőbb hatalmi szerv az Európai Bíróság, mivel a döntései végzik el az uniós alapszerződések mindenre kötelező értelmezését és az EU Bíróságára vonatkozó szabályokat csak a Bíróság kérelmére vagy beleegyezésével lehet csak módosítani. Jóllehet az uniós döntéshozatal hierarchikus sorrendben Pokol Béla szerint 5 szerv, úgy mint: az EU Bizottságon, az EP-en, az EU Tanácsán, az EU Bíróságon és az Európai Központi Bankon nyugszik, mégis ténylegesen az elsőbbséget az EU Bírósága jelenti. Az EU bíróság egyfelől a sok eseti ügyben hozott döntései és a tagállami bíróságok állásfoglalási felterjesztései alapján

hozott vélemények összegezeként kérhetik a Bizottságot, hogy kezdeményezzen, vagy az EP-vel együtt alkosson olyan európai normát, ami szintetizálja a bíróság eseti állásfoglalásait. Amennyiben erre az EP-vel együtt kerül sor, akkor az EU Tanácsa is bekapcsolódik, mivel a Tanács a kétkamarási rendszer egyik részeként együttdöntési joggal rendelkezik.

Ennek ellenére – ahogy a szerző erre rámutat – az államok szuverenitását korlátozó közvetett döntéshozatalra a Bizottság és az EU Bíróság kollaborációján keresztül kerül sor. Az EU Bizottságon belül az a szakmai jurisztokratikus hivatalnoki csoport, amelynek oda-vissza szoros átjárása van a bíróság döntést előkészítő szintén jurisztokratikusan működő csoportjával, egyre nagyobb hatalommal rendelkezik a bizottságon belül. A Junkeri korszak alatt 2014-től kezdve egyre centralizálódott a bizottsági döntéshozatal. A szerző leírja, hogy a korábban a főigazgatóságokban szabadon futó döntéshozatal kidolgozások a Főtitkárság és a bizottsági elnökhelyettesek vezetése alatt létrehozott biztosi tanácsok hatáskörébe került. Ezen kívül pedig a bizottsági elnökhelyettesek szerepe is növekedett a bizottsági tagok felett, Junker pedig megszüntette a Bizottságon belül az elnököknek a korábbi „*primus inter pares*” jellegét. Az így átalakult centralizáltan működő Bizottság, ha valamelyik tagállam nem hajlandó a Bizottságnak engedelmessé válni, vagyis valamely határozatát követni és annak ellenszegül, kötelezettségsgézési eljárást indíthat a bíróságnál, ha pedig a bíróság határozatát nem hajlandó végrehajtani, visszakérül az ügy a bírósághoz, amely súlyos pénzbírsággal szankcionálja az ellenszegülő tagállamot, amely a szerző szerint legtöbbször beadja a derekát, teljesíti a határozatot és ennek fejében a bíróság egy jelentős részét nem kell kifizetnie. Utal azonban arra, hogy két tagállam megtagadta ezt, mégpedig először Dánia, majd pedig Csehország. Mindkét ország kimondta ugyanis, hogy elsődlegességet a tagállami alkotmányhoz viszonyított jogalkotás és jogalkalmazás képez, nem pedig az uniós, vagyis, ha az uniós ellentétben áll a saját alkotmányával összhangban álló jogalkotási és jogalkalmazási normával, de azzal ellentétes az uniós norma, akkor a tagállami norma elsőbbséget élvez.

Pokol Béla e fejezet lezárásaképpen azzal foglalkozik, hogy milyenek egy tagállambarát EP és Bizottság kialakításának a lehetőségei a 2019-es európai parlamenti választásokat követően. A szerző a választások kimenetelére két variációt vázol fel. Az egyik variáció az lehet, hogy mind a liberálisok, a zöldek és a szocialisták, mind pedig a csak részben konzervatív néppárt meggyöngyülése következtében a föderalizmusellenes nemzeti erők előretörése következik be, azonban a föderalista erők esetleges koalíciójával némi többséghez jutnak a parlamentben. Ez esetben a föderációellenes nemzeti erők minden egyes kérdésben megszorongathatják a föderalista párti koalíciót, azonban a szerző szerint lényeges változás nem következik be. A másik változat szerint – amelyet Pokol Béla felvázol – a migrációtól való félelem miatt bekövetkezhet egy „földindulásszerű” átrendeződés a német AfD és a francia Le Pen Párt, valamint az olasz Salvini Párt és én még hozzátenném az osztrák Szabadság Párt, valamint a közép-európai új tagállamoknak a hasonlóan föderáció és migráns ellenes pártjainak e nyugati pártokhoz történő csatlakozásával. Ez Pokol Bélával egyetértve, szerintem is teljesen átrendezné a helyzetet és a korábbi közösségi, gazdasági közösségi helyzetet alakíthatná ki.

Az V. fejezetben a szerző részletesen bemutatja, hogy az NGO-ok miként befolyásolják az EJEB-et, és az EU vezető testületeit és tisztségviselőit. Ami az EJEB-et illeti több bíró, mielőtt bíróként az EJEB-hez kerül, valamely NGO-ban viselt tisztséget vagy a Soros György irányította OpenSociety Fond valamelyik szervezetében viselt tisztséget. Ez a körülmény valamint az, hogy a döntés előkészítő jurisztokratikus szakapparátus a már bemutatottak alapján egyesült Európa-barát, következik az, hogy az NGO-k, 1988-tól pedig magánszemélyek is emberjogi sérelmekkel az EJEB-nél eljárást kezdeményezhetnek. Ez által az NGOK és az Open Society szervezetei által megszervezve kereseti dömpingekkel fordulnak az EJEB-hez. A legtöbb beadványt Oroszországgal szemben orosz és amerikai NGO-k terjesztik elő, de a többi európai állammal szemben is temérdek beadvány érkezik az



EJEB-hez, annak érdekében, hogy az NGO-k által megtámadott európai államok jogrendszerük megváltoztatására kényszerüljenek. Mivel ugyanazon államokkal szemben az NGO-oknak az EJEB-bel való eme együttműködése következtében több hasonló eljárás kezdeményezésére került sor, bevezetésre került az ún. „*pilot judgement*” eljárás, amelyről Pokol Béla azt írja, hogy ez annyit jelent, hogy ha több államban, valamint az egyes államokban több hasonló eljárás indult, és egyben döntés született, ha a többi állam, amellyel szemben ilyen eljárás indult, önként alá veti magát e döntésnek, elkerülheti a szankcionálást.

Az uniós intézmények NGO befolyásoltságát tárgyalva Pokol Béla kiemeli az ECJ és az EP irányában történő NGO lobby tevékenységet, aminek következtében, mint egy 5000 érdekvédelmi szervezet, illetve NGO tevékenykedik Brüsszelben, amelyben jelentős szerepet visz a Soros irányította Open Society brüsszeli részlege. E szervezeteken kívül pedig hozzávetőlegesen 20-30 ezerre tehető Pokol Béla szerint azoknak a személyeknek a száma, amelyek nyomásgyakorló tevékenységet folytatnak Brüsszelben az ott működő EU intézményeknél. A bizottságot érintő NGO lobbyzás – ahogy ezt a szerző leírja – elsősorban a Bizottság főigazgatóságai irányában jelentkezik, mert azok készítik elő a döntéseket, sőt gyakran az embereik észl vesznek a Bizottság által létrehozott konzultatív tanácsokban. Példaként hozza fel Soros György személyét. Pokol Béla álláspontja szerint a Bizottság részéről történő uniós jogalkotásában az ECJ esetjogának a kodifikálása mellett az NGO-k és a lobbyszervezetek tevékenysége a meghatározó.

Ez utóbbi vonatkozik az EP-re is. Az NGO-k egyrészt a konkrét döntéseket igyekeznek befolyásolni, másrészt „az EP nyilvánosságot meghatározó aktorokat is igyekeznek tartósan maguk mellé állítani.” Pokol Béla szerint ezt elősegíti az a körülmény is, hogy az EP-nek a tagállami parlamentekhez képest kisebb a legitimációs bázisa és ezért a társadalomhoz való közelebb kerülését igyekszik a lobby szervezetek magához engedésével elősegíteni. Ennek érdekében az EP részéről azok az NGO-k, amelyeket a Bizottság egyes főigazgatóságai hoznak létre, finanszírozva vannak, amelyek feladata, hogy lobby tevékenységet az EP-ben belülről, a Bizottság érdekében folytassanak a döntési javaslat megszavazása érdekében.

A Tanács és a COREPER (Comittee of Permanent Representatives) NGO-k általi befolyásolását elemezve Pokol Béla kifejti, hogy a Tanács ülése előtti döntés-előkészítés háromszintű fórumon keresztül megy végbe, amelynek csúcán az itt említett COREPER áll. A Bizottság felől érkező tervezeteket első szinten a tagállamok attachéinak a munkabizottságai vizsgálják át kompromisszum megkötések érdekében. Ennél nagyobb jelentőségű a hazai véleményformálás a szerző szerint. Egyes államok erre otthon centralizált modellt alakítottak ki, ahol a lobbyzás és az NGO ráhatás nehéz. Sokkal eredményesebb az ilyen tevékenység a decentralizált modell esetében, amely a tagállamok többségére jellemző. Ez következik abból, hogy ez utóbbi nyitott decentralizált rendszernél a szakszervezetek, munkáltatói szövetségek és más érdekvédelmi szervezetek bevonásával korporatív jellegű érdekegyeztetésekre kerül sor, ahol a lobby tevékenység folytatására meg van a lehetőség, nem úgy, mint a minisztériumi szinten lebonyolított centralizált zárt rendszernél.

E fejezet lezárásaképpen Pokol Béla az NGO-knak az Európai Bíróság irányába történeti befolyásolási lehetőségeit vázolja fel. Bár az NGO-ok az ECJ irányában is rendelkeznek befolyásolási lehetőségekkel, ezek azonban sokkal korlátozottabbak, mint amit kifejteni tudnak az EJEB esetében. Az ECJ esetében ugyanis nem alkalmazható a fentebb már tárgyat „*pilot judgement*”, ezért a legfontosabb NGO-, és lobby szervezési befolyásolási út a tagállami bíróságoknál az előzetes állásfoglalás kikényszerítése, amiben az NGO-k tagállamokban letelepített szervezetei tudnak eredményeket felmutatni. Másik befolyásolási út az NGO-k és a lobby szervezetek részéről Pokol Béla szerint olyan kedvező olyan uniós ítéletek kiharcolása, amely kötelezettségi eljárást von maga után és ezen keresztül lehet

tagállami törvényhozással elérni, hogy a tagállami törvényhozás elismerje, hogy az európai törvényhozás elsőbbségét és az EU jogához igazítsa a saját államának a nemzeti jogát.

Pokol Béla könyvének VI. fejezetében azzal az európai uniós ösztöndíjrendszerrel, annak kiépítésével és kritikájával foglalkozik, amelynek célja egy olyan európai közösségi jog kialakítása, amely elősegíti jogi vonalon a föderatív Európa megvalósulását. A szerző e fejezetet azzal indítja, hogy már az 1990-es évek elejétől beindultak tervezetek az egységes föderatív európai állam létrehozására, amely irányvonal azonban az I. világháború lezárását követő években kulminált azzal megindokolva, hogy az európai kulturális, vallási és nemzeti gyökerektől mentes népcsoportokat kell Európába beengedni, hogy az európai nemzeti identitás felszámolódjon és egy kialakuló páneurópai érzülettel létrehozható legyen az USA mintájára az Európai Egyesült Államok. Erről Pokol Béla bővebben nem szól, csak annyit említ meg, hogy ez a nézet az akkori heves ellenállás miatt elaludt. Álláspontja szerint ez az irányvonal azonban a 2008-ban kirobbant gazdasági válság és a 2015-ben Európa irányába elindult iszlám migráns-beözönlés a föderalistáknál nagyobb sebességre kapcsolta az egyesült Európai Állam és az európai alkotmány és jog megkonstruálására irányuló folyamatokat, ami az európai kultúrát és identitást féltő és csak európai nemzeti államok együttműködését akaró irányvonalat ellenhatásként szintén mozgósította. Ezt a folyamatot Pokol Béla kissé leegyszerűsítve írja meg. A folyamat ennél bonyolultabb, ami a KAPU című folyóiratban a migráció kérdéséről Csapó Endrétől, Gazdag Lászlótól, Gábris Imrétől, Héjjas Istvántól, Hollay-Hels Ottótól, Makray Imrétől, Mogyoródy Szabolcstól, Polgárdy Gézától, Urbán Károlytól és tölem az utóbbi öt évben megjelent írásokból, valamint abban az összefoglaló tanulmányomból kitűnik. (Az Európába irányuló tömeges migráció etnográfiai, gazdasági, szociális, kulturális. és jogi következményekkel járó kihatásai), ami „A Magyar Tudomány Napja a Dél Vidéken” című 2017. évi tudományos konferencia előadásaiból készült tanulmányokat közlétező tanulmánykötet tartalmaz, amit a Vajdasági Magyar Tudományos Társaság a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel 2018.-ban (Újvidék-Bp.) adott ki. Ez az előtörténet azonban Pokol Béla munkájának vezérfonalából kiesik, azt nem zavarja.

Ez megmutatkozik abban, hogy ettől függetlenül, bár ide visszanyúlva a szerző szóhasználatával élve a „föderalisták” és a „szuverenisták” egymással való szembenállásnak a küzdelmében a föderalisták az európai integrációnak lényegében nemzetközi szerződésen alapuló jogát nem nemzetközi jogként, hanem olyan sajátos Európára vonatkozó jogként igyekeztek kezelni, amely a leendő Föderatív Európának alkotmányát jelenti. Ez vezetett a már korábban is tárgyalt nemzetközi jog alkotmányjogiasodás általuk kialakított tanához. Ennek elismerése érdekében a föderalisták részéről 1957-ben létesített stresszi konferenciát a hagyományos szuverenista irányzatot valló nemzetközi jogászok ellenállása miatt helytállóan teljes kudarcnak minősíti Pokol Béla. Az Európai Szén-, és Acélközösségnek az újonnan megalakított Európai Gazdasági Közösségbe történt integrálásával a Római Szerződést a létrehozott Európai Bíróság jogalkalmazói tevékenységével sikerült fokozatosan alkotmányjogi jellegűnek elismerni, majd pedig hosszabb harcok árán az ECJ gyakorlatával elfogadtatni a Bizottság által létrehozásra kerülő európai jogi normák szupremáciáját elismertetni a tagállamok nemzeti jogával szemben. Erre a fordulatra –miként a szerző állítja – 1962-ben az ECJ-n belül „bírói puccsal” került sor, amely szakítást jelentett az európai szerződések nemzetközi jogkénti kezelésével, és az európai közösség alkotmányosított jogát sui generis önálló jogággá nyilvánították. Ebben és eme irányzat elismerésében az ECI bírúinak az állásfoglalásában sokat jelentett az egyetemek európai integrációjával foglalkozó jogi komparatiztikai európai és amerikai tanszékek és azok professzorai részéről a nemzetek feletti Európa-tanulmányi akadémiai körök megszervezése, amelynek eredménye a firenzei Európai Egyetemi Intézet 1972. évi felállítása lett.

A szerző rámutat arra, hogy ezzel sikerült elérni, hogy létre lehessen hozni nemzetek feletti Európa-jogászai és Európa-jogi tanulmányi akadémiai köröket és ezeken keresztül

nemzeteken belüli hasonló jogász körök is kialakuljanak, ami Belgiumban, Hollandiában, Németországban és Olaszországban be is következett. Ebben az újonnan alakult Firenzei Egyetemi Intézetnek jelentős szerepe van az által, hogy Európa-jogi doktorképzést is folytat. Ezen túlmenően még az Európai Bizottsággal együtt ösztöndíjak adásával, fiatal kutatókat bevonva számos Európa-jogi kutatást finanszíroz és ugyanígy jelentős pénzügyi támogatással előmozdítja az Európa-jogi irányzat konferenciaszervezéseit. Annak érdekében pedig, hogy a közösségi jog alkotmányjogiasításával és a föderalizálással szembeni ellenérzület leküzdéséhez megfelelő tudományos irodalom is rendelkezésre álljon, Európa-jogi tanulmányi folyóiratok alapítására került sor, amelyek eleinte francia, német és olasz nyelvűek voltak, a cél azonban angol nyelvű folyóirat létrehozása volt, írja a könyvében a szerző. Folytatva Pokol Béla gondolatsorát ennek a jegyében alapítja meg a Leideni Egyetem Európai Intézetének az igazgatója az akkori holland igazságügyi miniszter támogatásával a Common Market Reviewet (CML Rew.), amelynek szerzői gárdáját túlnyomóan az ECJ bírái és az Európai Bizottság jogászaik alkotják, miként erről Pokol Béla beszámol. A szerző egyúttal utal arra is, hogy az e folyóiratban megjelenő írások túlnyomóan vékony jogdogmatikai megalapozással egy irányt követve harcos jogpolitikai irányultságúak, amelynek szerzői és szerkesztői a más folyóiratokban megjelenő velük szembeni kritikus írásokat a legkeményebb módon megtámadják. A folyóirat harcos messianizmusa odáig ment, hogy több cikkben köntörfalazás nélkül kijelenti, miszerint az európai közösségi jogalkotmányjogot jelent a tagállami jog felett, vagyis primátussal rendelkezik, számol be mind erről a szerző. Pokol Béla ezen kívül utal arra is, hogy időközben erősödtek e nézettel szembeni kritikai hangok, amelyek megkérdőjelezték a közösségi jog abszolút primátusát a tagállami jog felett. Ez a német alkotmánybíróság „Solange II” döntésében csúcspontot ért el. E döntés kimondta a luxemburgi bírák döntései feletti német alkotmánybírósági kontrol lehetőségét azon az alapon, hogy a közösségi alapszerződésben nincs a „Grundgesetz”-hez hasonló alapjogi katalógus, ezért az utóbbinak elsőbbsége van az uniós joggal szemben.

E fejezet utolsó pontjaként a tagállami akadémiai körök fetti föderációpárti Firenzei Egyetemi Intézet tudományos munkásságát és annak belülről jövő kritikáját, kvázi önkritikáját mutatja be a szerző, amely Joseph Horowitz Weilertől származik. Az Európai jognak önálló jogként való kialakításának három meghatározó személyisége a megalapító Michel Gaudet, az EGK jogi részlegének a vezetője, munkásságának folytatója a firenzei és amerikai kettős egyetemi, eredetileg jogösszehasonlító jogot kutató Capeletti professzor volt, aki amerikai professzorok bevonásával az európai föderalizmus kialakítását az USA-hoz hasonlóan képzelte el, kinek komoly segítőtje Joseph Horowitz Weiler volt. Ők ketten szerveztek meg 1977-ben egy több napos európai konferenciát a Firenzei Intézetben a standfordi professzorok bevonásával, majd összegező szintézisként 1985 és 88 között kiadták az európai és az európai jogi integrációról szóló hétkötetes művet „Integration through Law” címen. A koronát Weilerék munkájára – Pokol Béla szerint – a 2002-ben elkezdődött európai alkotmány előkészítés tette volna fel, amely azonban az európai alkotmánnyal összefüggő népszavazási kudarccal lekerült a napirendről. Pokol Béla állítása szerint Weilert már zavarta, hogy az európai projektben közreműködők tekintélyes része alapvetően politikai aktivista komolyabb tudományos kvalitás nélkül, és ezért szellemi termékeik minden kritikai beállítottságot nélkülöznek.

A hetedik és egyben záró fejezetben a szerző az uniós jurisztokrácia legitimációs problémáit vizsgálja. Ennek során abból indul ki, hogy eredetileg minden döntési hatalom a tagállami kormányok küldötteiből álló Miniszterek Tanácsa kezében volt. Bár a Bizottság független volt a tagállam vezetők megválasztása után, de e szervnek csak döntéskezdeményező szerepe volt. Azt azonban a szerző elismeri, hogy e téren monopolhelyzetben volt. Döntési pozíció hiányában azonban nem kellett legitimálni, mondja Pokol. Az EGK javára a tagállami fennhatóság alóli kiszabadulást az előbbi fejezetben

bemutatott ECJ-ben megvalósított bírói puccs valósította meg, aminek viszont nincs legitimitációja, mondja a szerző. Ugyanez a probléma az EP-el is, ami eredetileg –miként ezt Pokol Béla a Római Szerződésből citálja – parlamenti közgyűlés volt, amihez én még hozzátenném, hogy csak olyan hatáskörrel rendelkezett, mint amivel egy Rt. közgyűlés rendelkezik. Az új Alapszerződésben azonban az EP képviselőinek közvetlen megválasztásának bevezetése révén a tagállami parlamentekhez hasonló jogállásúvá vált, azonban nem állami, hanem uniós szinten. Minthogy a 2002. évi EU alkotmányozási kudarc után az euroszeptikusok jogosan vitatták az uniós intézmények legitimitációját, a legitimitáció megvédésére különböző elméletek születtek, amelyeket a szerző négy irányzatba sorolja. Az *első* szerint nincs szükség az uniós intézmények legitimitációjára, mivel annak szervei csak absztrakt uniós normát alkotnak, amit az uniós bíróság csak értelmez, a kényszerrel történő jogalkotást és szankciós jogalkalmazást a tagállamok jogalkotó és jogalkalmazó (bírószámai) szervei látják el. Hozzátenném, hogy ez az érvelés annyiban sántít, hogy az ECJ a már bemutatottak szerint komoly bíróságokat szabhat ki a tagállamokra, különösen akkor, ha köteleességszegési eljárásra kerül sor. A *második* irányzat szerint szükséges az uniós intézmények legitimitációja, mivel az uniós szervek kvázi döntőbírói szerepet töltenek be a tagállamok között folyó hatalmi küzdelmekben, az uniós polgárokat pedig védi a saját államuk esetleges túlkapásával szemben. Pokol Béla szerint ezzel igazolja ez az irányzat az igazságosság letéteményeseként a jurisztokráciát. A *harmadik* irányzat a demokratikus EP-i választásokkal látja igazoltnak az EU egészét, míg a *negyedik* az európai integráció kezdetén létező jövővízióval látja igazoltnak és legitímálnak az uniós intézmények hatalmát.

A 2002-es uniós alkotmányozási kudarcból okulva William Scheuerman Pokol Béla szerint Hans Kelsennek a jogi világforradalmi elméletéből kiindulva Brunkhorstnak és Habermasnak a globális állam nélküli globális kormányzás eszméjéből kiindulva az EU szintjén csak a jogalkotás van közvetlen kényszerhatalom nélkül és a tagállami szinten történik meg a jogvégrehajtási funkció és csak ezt kell legitímálni, a jogalkotást nem. Ez az elmélet – miként Pokol Béla írja – három szintű kormányzásban gondolkodik. Eme elméletnél az első szint a világkormányzás, amit az ENSZ és a szakosított világszervezetei (WTO, ILO, FAO, stb.) végeznek. E világszervezetek átfogó emberjogi normákat és ezeket szektorálisan konkretizáló normákat hoznak létre. A második szinten az olyan regionális szervezetek álnak, mint amilyen az EU, amelyek a régiót érintően további normákat alkotnak, amihez még szintén nem kell államszervezet, végül a harmadik szint a nemzeti államoké, ahol a jogkényszerítés, alkalmazása történik, és itt kell legitímált államszervezet. Pokol Béla a könyv végén ismét visszatér Weilerre, utalva egy 2012-es tanulmányára, aki az előbbiekkal szemben más perspektívába helyezi a legitimitáció problémáját. Weiler úgy látja, hogy az EU bíróság helytállóan alkotmányjogiasította az eredetileg nemzetközileg elkönyvelt európai jogot, ami jó irányba vitte el az integrációt, azonban felértékelte az erre alkalmatlan uniós intézményeket, vagyis a tanácsot és a bizottságot, valamint a parlamentet az EU bíróság. Ezért most már a nemzetállamokhoz való visszatérésben és az általuk való újrakezdésben látja a megoldás útját. A magam konklúziója ebből az, hogy vissza kell térni az Európai Gazdasági Közösség eredeti, szuverén államok kooperációjának az intézményéhez, amely szerintem Orbán Viktornak is az álláspontja.

Ezzel Pokol Béla legújabb könyve bemutatásának a végére értem. Szokásomtól eltérően saját véleményem Pokol Béla e munkájához nem, vagy csak igen kis mértékben fűztem. *A saját véleményformálástól nemcsak azért tartózkodtam, mert mindenben egyetértek azzal, amit Pokol Béla e munkájában leírt, hanem azért is, hogy e folyóiratnak azok az olvasói is, akik nem jutnak hozzá a szerző e munkájának az elolvasásához, az abban foglaltakhoz, ha kivonatosan is, de minél nagyobb mértékben juthassanak hozzá.* Aki teheti, az szerezzé be Pokol Bélának e könyvét, mivel mind az, amit leír, hiteles. Erre utal az a 12 oldalt kitevő

irodalomjegyzék, amely a könyv végén található, valamint azok a lábjegyzetek, amelyek a közölt adatok forrásait jelölik meg.

Szmodis Jenő<sup>1</sup>

## Az uniós jurisztokrácia problematikája történelemfilozófiai és államelméleti kontextusban

### *I. A vizsgálati perspektíváról*

Pokol Béla legújabb munkája, *Az európai jurisztokrácia, az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*,<sup>2</sup> akárcsak korábbi műve, A jurisztokratikus állam, alapvető fontosságú problémákkal foglalkozik, miközben számos ponton vitára inspirál. A jurisztokratikus állam vonatkozásában – elismerve a mű vitathatatlan erényeit – korábban rámutattam azokra a terminológiai problémákra, amelyek – bár nem a szerző fogalomalkotásából adódnak, de – megterhelik a kérdéstről folytatandó diskurzust.<sup>3</sup> E körben arról volt szó, hogy a jurisztokrácia elnevezés – a demokrácia és az arisztokrácia fogalmi előzményei és analógiája alapján – félrevezető módon sugallja, hogy a jogászok uralmát fedi, miközben mind Pokol művéből, mind a nemzetközi irodalomból egyértelmű, hogy a jogászság egy része csupán technikai közreműködője a globális uralmi rend tényleges hatalmat gyakorló rétegének akaratervényesítése során. Ettől persze nem válik érdektelenné a technikai-operatív szint működésének elemzése és leírása, csupán kérdőjeleket és hiányérzetet hagy maga után a pontos terminológia kimunkálásának elmaradása. Ezt a hiányérzetet a korábbi kötet kapcsán növelte az is, hogy a politikai és az akadémiai szféra összefonódására vonatkozó felettebb elgondolkodtató megállapításokat nem támasztották alá az intézményes és pénzügyi-gazdasági kapcsolatokra vonatkozó konkrét példák.<sup>4</sup> Ezt a hiányt jelentős mértékben pótolja a jelen kötet VI. fejezete, amelynek címe az *EU-scholarship* kritikája.

Pokol újabb könyve a korábbi terminológia fenntartása mellett immár kifejezetten az *Európai Unió* vonatkozásában vizsgálja a jogászok és bíróságok kiemelt közreműködésével formálódó uralmi rend kérdéseit. A munka erénye a döntéshozatali mechanizmusok és az ezek mögötti hatalmi szerkezet részletes bemutatása és elemzése, olyan technikai finomságok és összefüggések feltárása, amelyek a hazai irodalomban eddig gyakorlatilag ismeretlenek voltak. A mű természetesen nem csupán a tudományos megismerés és megismertetés igényéből született, hiszen a kritikai megállapítások és megoldási javaslatok sokasága arról is tanúskodik, hogy a diagnózis felállításán túl a jobbítás, a lehetséges terápia felvázolásának szándéka is vezette a szerzőt.

Ezen a ponton azonban Pokol gyakorlatilag abból a perspektívából szemléli a kibontakozás esélyeit, amelyet az elemzés, a diagnózis elkészítésekor elfoglalt. Leírja azt az évtizedekig tartó, bonyolult folyamatot, amelynek során az uniós szervek, az EU Luxemburgi Bírósága illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága kreatív jogértelmezéssel fokozatosan szűkítette a tagállamok cselekvési szabadságát. A *de lege ferenda* javaslatok ehhez az aprólékosan, lépésről lépésre, technikai trükkökkel haladó folyamathoz igazodnak. Az intézményi kritikára tehát Pokol intézményi szintű javaslatokat tesz, noha több helyen is elismeri, hogy az általa feltárt folyamatok alapvetően mondanak ellent nem csupán a demokrácia legelemibb szabályainak, de a jogállamiság olyan fontos elveinek is, mint a bírói függetlenség, vagy a tisztességes eljárás elvével összefüggő fegyveregyenlőség elve.

---

<sup>1</sup> Habilitált egyetemi docens, NKE, Államelméleti és Kormányzástani Intézet

<sup>2</sup> Pokol Béla: *Az európai jurisztokrácia, az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

<sup>3</sup>Szmodis Jenő: Terminológiai problémák az ún. jurisztokratikus állam fogalma körül. *Jogelméleti Szemle* 2018. 1. szám 185-190.

<sup>4</sup> E hiányérzetre hivatkozott tanulmányunkban ugyancsak utaltunk.

Kínálta volna magát azonban az a lehetőség is, hogy az aprólékos diagnózis felvázolása után a szerző egy magasabb, általánosabb nézőpontot érvényesítsen, és ebből a perspektívából tegye meg javaslatait a terápiára, a kedvezőtlen folyamatok korrekciója érdekében. Ezen a helyen magam két vizsgálati szempontból kívánom értékelni a Pokol által vázolt folyamatot. Egyfelől történelemfilozófiai, másfelől államelméleti szempontból.

## II. Történelemfilozófiai megfontolások

Történelemfilozófiai oldalról a jelenlegi európai birodalomépítés önkéntelenül hívja elő emlékeink közül az Oswald Spengler által vizionált lehetséges jövőt. A nyugat alkonya I. kötetének III. táblázatában a német filozófus az ún. „Egyidejű politikai korszakok”-at mutatja be. A Nyugatot illetően a 2000-tól 2200-ig terjedő időszakra egy olyan fejlődést vár, ami álláspontja szerint megfeleltethető Egyiptom Kr. e 1580-tól 1350-ig terjedő időszakával, a XVIII. dinasztia korával, az antik kor Kr. e. 100-tól Kr. u. 100-ig tartó politikai folyamataival, a Sullától Domitianusig tartó korszakkal, illetve Kína Kr. e. 250-től Kr. u. 26-ig terjedő időszakával, a Vang Cseng-ház, a nyugati Han-dinasztia, Huang-ti császár idejével, röviden szólva, a hadakozó fejedelemségek korának végével, és az azt követő nagyjából kétszáz éves birodalomépítési időszakokkal. Mindezek közös jellemzőjeként Spengler a következőket írja: „acezarizmus kialakulása, Az erőpolitika győzelme a pénz fölött. A politikai formák egyre primitívebb jellege. A nemzetek formátlan népe ssé váló belső széthullása. Ennek egybetartása egy fokozatosan ismét primitív, despotikus jellegű birodalomban.”<sup>5</sup>

Noha a jelenlegi folyamatok sok hasonlóságot mutatnak a Spengler által több mint száz évvel ezelőtt felvázolt prognózissal, látnunk kell néhány mozzanatot, amelyek bizonyos mértékig árnyalják a képet. Mindenekelőtt azt kell szem előtt tartanunk, hogy a spengleri ciklikus modell nem volt érzékeny arra a finom megkülönböztetésre, amit ő előtte nagyjából hatvan évvel Sir Henry Maine tett meg az ún. *stagnáló* és az ún. *haladó* társadalmak között.<sup>6</sup> Spengler minden aggály nélkül a ciklikus modell keretei közé igyekezett szorítani a változás jeleit sokkal lassabban mutató, és egyúttal hosszabb életű olyan kultúrákat, mint az egyiptomi és a kínai. Nem ismerte fel továbbá azt sem, hogy a görög és a római fejlődés önmagában is befutja saját ciklusát, mégpedig nagyjából félezer év eltéréssel, így ezek összeillesztése és egyesítése valaminő „antik” ciklusként meglehetősen önkényes és vitatható. Ebből fakadóan aztán az ún. antik párhuzam problematikussá válik.

A nyugat jövőjét illetően a legfontosabb mozzanat azonban az, hogy míg az egyiptomi, az ún. antik és kínai „cezarista” folyamatok *egy központi magból* – Huntington kifejezésével: *magállamból*<sup>7</sup> – kiindulva bontakoztak ki, addig a nyugat történetének egyik legjellemzőbb vonása, hogy itt több mint ezer esztendőn keresztül sem alakult ki egy olyan szilárd gazdasági és politikai mag, amely egy ilyen cezarista, ha tetszik birodalmasító folyamat levezénylését eredményesen megkísérelheti. És lássuk be. „a nagy egység” a görög világban is kérész életűnek bizonyult.

Nem vitatva Németországnak sem a gazdasági súlyát, sem a most zajló folyamatokban viselt formális és informális szerepét, meg kell látnunk, hogy legalábbis kétséges, hogy a jelenlegi német kormányzati politika – ami a nemzet formátlan népe ssé váló átalakítását illeti – a német polgárok akaratával és hosszú távú érdekeivel egybeesik. *Magyarán, megkérdőjelezhető, hogy mindaz, amit ma Németország tesz, azt a saját elhatározásából cselekszi. Ezt jól mutatja egyébként a német politikai erőviszonyok drámai átrendeződése.*

<sup>5</sup> Oswald Spengler: A Nyugat alkonya. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1994. 96-97.

<sup>6</sup> Henry Sumner Maine: Az ősi jog, Gondolat Kiadó, Budapest, 1997. 19.

<sup>7</sup> Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998.

A magból kiinduló folyamatoknak ezzel szemben azonban épp az a természete, hogy – bár a perifériák csupán *elszenvedik* a változásokat – maga a mag, a központ saját érdekeit és akaratát érvényesíti. És arról már nem is beszéltünk, hogy egyelőre szó sincs arról, hogy a leendő Európai Birodalom központja esetleg Berlinben, vagy más német városban lenne.

Erősen kétséges tehát, hogy történelemfilozófiai szinten belátható és igazolható volna Európa birodalommal válása. Annál is inkább, mivel a birodalmi felemelkedés egy-egy kultúrkörön belül nem a záró akkord szokott lenni, tehát – Spengler kifejezésével – nem a kultúra telére szokott esni. Sokkal inkább fordulnak elő az ilyen birodalmi törekvések egy kulturális-civilizációs kör össze táján, amikor még legalább három-négyszáz esztendő áll rendelkezésre ahhoz, hogy az adott kultúra mondandóját maradéktalanul kifejtse. Inkább tehát Nagy Sándor, Caesar és Napóleon tekinthetők egymással Spengleri értelemben egyidőseknek, akik után nagyjából háromszáz évvel egy másik civilizációs kör kezdődik, vagy folytatódik: legyen az a görög életforma római folytatása, legyen az a nyugati sötét kor, vagy a félig-meddig muzulmánává váló Nyugat új középkora.

A nyugat autochton sajátosságai eleve nem engedték, hogy itt organikus módon kialakuljon egyfajta birodalom. Feltéve, de nem megengedve, hogy az Európai föderatív állam valaha létrejön, ama birodalomnak szükségképpen szakítania, de legalábbis szemben állnia kell ezzel a nyugati hagyománnyal. Valamilyen birodalom persze alighanem megteremthető, azonban az sem organikus fejlődés eredménye nem lesz, sem pedig nyugati, abban az értelemben, amelyben ezt a kifejezést jelenleg még használjuk.

### *III. Államelméleti megfontolások*

Államelméleti oldalról mindenekelőtt a konföderáció és a föderáció közötti különbséget kell szem előtt tartanunk. Míg a konföderáció államok szövetsége, addig a föderáció szövetségi állam. A konföderáció tehát szövetség, nem pedig állam. Hiányzik belőle ugyanis az államok formális jegyei közül többek között az egyik legfontosabb, a főhatalom. Még a jellineki koncepciót elfogadva is problematikus a konföderáció államnak minősítése, hisz a konföderáció kormányzattal sem rendelkezik, legfeljebb a közös ügyek intézésére szolgáló bizonyos intézményekkel. Főhatalom hiányában nem beszélhetünk a konföderáció szuverenitásáról sem. Az Európai Unió egyes államok gazdasági együttműködéséből fejlődött ki jelen formájáig. Négy igen fontos ponton kellett, és részben ma is kell eredményt elérni ahhoz, hogy egy szokványos nemzetközi együttműködési formáció helyett eljussunk a föderális államig.

Az első tényező a tagállamoktól független jogalanyiség megteremtése. Már az 1952-ben létrehozott Európai Szén- és Acélközösség is rendelkezett jogalanyisággal, noha ezt az együttműködés természete nem feltétlenül követelte meg. Elegendő lett volna pusztán egy multilaterális szerződésrendszer létrehozása is ahhoz, hogy az alapfeladatok maradéktalanul elláthatóak legyenek. A jogalanyiságot mind az 1957-ben, a Római Szerződéssel létrehozott Európai Gazdasági Közösség, mind 1993 novemberében létrejött Európai Közösség, mind pedig a Lisszaboni Szerződéssel létrehozott, 2009 decemberétől létező Európai Unió mintegy megörökölte. Ily módon azzal a problémával már kezdetektől nem kell számolni, hogy egy esetlegesen kialakuló szuverenitásnak vajon lesz-e alanya.

A második tényezőt, az uniós jog primátusát nem más mondta ki, mint az Európai Bíróság 1962-es és 1964-es döntéseivel. Hogy ennek semminemű pozitívjogi alapja nem volt, az azóta sem képezi komoly vita tárgyát. 1952-ben létrejött tehát egy jogalany, ami az 1960-as évek első felére nagyban kezdett hasonlítani valamire, amit államnak tekinthetünk. Ahhoz azonban, hogy államról beszéljünk a főhatalmon kívül területre és népességre is szükség van. Az uniós állampolgárság intézményének bevezetésére az 1997. október 2-án aláírt



Amszterdami Szerződés 17. cikkével került sor. Eszerint az Unió állampolgára minden tagállam állampolgára. Ám ahhoz, hogy az Uniónak állampolgárai legyenek, tehát akik felett az Unió vitathatatlan és kizárólagos főhatalmat gyakorol, alighanem szükségessé válhat, hogy az uniós állampolgárság elszakadjon a tagállami állampolgárságtól. Erre éppen napjainkban történtek gondolatkísérletek. A közelmúltban merült fel ugyanis az elképzelés, hogy meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az Olaszországot hiába ostromló migránsok közvetlenül uniós állampolgárságot kapjanak, anélkül azonban, hogy valamely tagország polgáraivá válnának.

A harmadik tényező az államterület kérdésével függ össze. Azok a kezdeményezések – tehát többek között a német kancellár 2018. őszi javaslatai is –, amelyek a határellenőrzést uniós hatáskörbe vonnák, egyértelműen a tagállamok területi főhatalmának csorbítására, egyúttal az Európai Unió területi felségjogának megalapozására irányulnak.

A negyedik tényező szintén a főhatalom kérdésével függ össze. Mind a Lisszaboni Szerződés értelmében, különösen annak alkotmányos identitásra vonatkozó rendelkezései alapján, mind a német, a dán és a cseh alkotmánybíróságok gyakorlatának tükrében eleve megkérdőjelezhető, hogy az uniós jog áttörhetetlen módon valóban primátust élvez a tagállami jogokkal szemben. Egy ilyen vitathatatlan primátust élvező jogrendszer hiányában persze problematikus szuverenitásról beszélni. E körülmény elfedésére – mint oly sokszor – a szómágia szolgál. Beszélni valamiről, ami nincs. *Úgy tenni, mintha lenne valami, ami nincs, de talán lesz, ha megfelelő átéléssel beszélünk róla.* Sőt, a legjobb, ha egyenesen *védelmére kelünk* annak, ami nincs, mert akkor azt sugalljuk, evidencia annak a léte, amit védünk, és ami voltaképp nincs. Mint ahogy az Európai Parlament Magyarországi Kapcsolattartó Irodájának honlapján, egy 2018. április 17-én közzétett közleményben is olvasható: Emmanuel Macron védelmébe vette az európai „szuverenitást”.<sup>8</sup> Becsületére legyen mondván a portálnak, hogy a szuverenitás szót idézőjelbe tette. A cikk azonban szó szerint is idézi az elnököt, ahol azonban az idézőjeleknek már nyoma sincs. Amint Macron fogalmaz: „hogy megbirkózhassunk a világ nagy problémáival, a magunkénál nagyobb, európai szuverenitásra kell támaszkodnunk.” Ami – tegyük hozzá – ugyebár nincs.

A politikus a szuverenitás eszméjébe és kifejezésébe olyannyira belefeledkezett, hogy ugyanezen alkalommal a szuverenitást olyan szóösszetételekben is alkalmazta, amelyek valószínűleg nem csupán államelméleti aspektusból értelmezhetetlenek. Amint egy másik hírforrás az Európai Parlament hazai kapcsolattartójának közleményéhez képest bővebben közli: „a francia államfő a továbbiakban kibontotta az európai szuverenitás fogalmát, amelynek szerinte magába kellene foglalnia a biztonságot, a gazdasági és kereskedelmi, a klíma- és energetikai, a digitális, az egészségügyi és élelmiszerellátás és a szabadság és egyenjogúság elvének érvényesítésével (együtt) a szociális szuverenitást.”<sup>9</sup>

Hogy éppen a francia elnök nem volt tekintettel arra, hogy a XVI. századi francia gondolkodó, Jean Bodin a szuverenitást természete szerint tartotta egységesnek és oszthatatlannak, az nem csupán ironikus, de megmutatja, hogy itt oly nagy dolgok forognak kockán, hogy ilyen államelméleti csekélységeknek aligha lehet szerepük.

És ezen a ponton ismét Jellinekre kell hivatkoznunk. Amint a német államfilozófus több mint száz esztendővel ezelőtt igen éleslátóan megállapította, a tényeknek normatív erejük van (*normative Kraft des Faktischen*).<sup>10</sup> Persze egyáltalán nem véletlen, hogy Jellinek rámutatott erre az igen fontos szociálpszichológiai összefüggésre, hiszen nagy kortársa, a francia Gustav le Bon alig néhány évvel az Allgemeine Staatslehre első kiadásának megjelenése előtt, 1895-ben tette közzé alapvető művét A tömegek lélektanát. Emberi

<sup>8</sup> <http://www.europarl.europa.eu/hungary/hu/aktualis/2018-hirek/hirek-aprilis-2018/macron-vedelmebe-vette-az-europai-szuverenitast.html>

<sup>9</sup> <https://www.bruxinfo.hu/cikk/20180417-macron-europai-szuverenitast-epitene>

<sup>10</sup> Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre. Häring, Berlin, 1914. 338.

sajátosságunkból fakad tehát, hogy a tényszerű állapotok mögött ösztönösen mindig valamilyen normatív alapot feltételezünk. Jellinek ugyanezzel összefüggésben rámutatott arra is, az emberek a tényleges hatalmat egyúttal jogszerű hatalomnak is tekintik.

Be kell azonban látnunk, hogy az Európai Unió lopakodó alkotmányozása mögött is ugyanaz a jelenség áll, amiről több mint száz esztendeje Jellinek értekezett. Az Európai Bíróság az európai jog elsőbbségének kimondásával egy olyan helyzetet teremtett, amelyben hirtelen elbizonytalanodtunk, vajon látott-e a bíróság valaminő normatív alapot e döntéshez, vagy a normát faktikusan maga teremtette-e. S mire nyilvánvalóvá vált a turpisság, addigra kvázi precedens erővel bírt a döntés. Az Európai Unió – különösen bíróságának – működése mindazonáltal nagyban emlékeztet Carl Schmitt szuverénjére is. A weimari köztársaság sodródásának tapasztalatain túl Jellinek hatása is érződik Schmitt azon megállapításában, hogy a kivételes állapotban a döntés faktikus mozzanata a normatív rend alapját képezi. Az Unió egyes szervei azonban olykor erősen hajlanak arra, hogy az integrációfolyamatát egyfajta kivételes állapotnak tekintsék, amelyben faktikus döntéseikkel tényszerű rendet vezethetnek be.

Maga Pokol Béla is hivatkozta korábbi könyvében Alexander Somek szellemes megállapítását, nevezetesen ha politikai eszközökkel nem érhető el a cél, úgy kell csinálni, mintha már meg is valósult volna.<sup>11</sup> Tehát megint a viselkedés faktikus mozzanata sugallja egy norma létezésének illúzióját. Vagy, ahogy a közgazdaságtan terén a manipulatív, önbeteljesítő szakmai dialógusokról McCloskey írja, nem csak az ideák határozzák meg a történéseket, hanem az ideákról való beszéd is.<sup>12</sup>

#### IV. A „*constitutional trolling*”

Pokol kötete pedáns módon mutatja be a föderális Európa kiépítési folyamatának jogtechnikai útját, több helyen is utalva azonban arra, hogy bizonyos uniós szervek hol tértek le a jog által számukra kijelölt ösvényről. Diagnózisában tehát egyaránt tekintettel van mind a jurisztikus, mind pedig – Kelsen kifejezését kölcsönvéve – a metajurisztikus tényezőkre. Terápiájában azonban elsősorban a jurisztikus lehetőségekre összpontosít. Be kell látnunk azonban, hogy a föderális Európa felépítésének projektje csupán részben jogi folyamat. Legalább ennyire politikai természetű is. Pokol helyesen utal arra, hogy a jurisztokratikus kormányzás egyik sajátossága éppen az, hogy a döntések kikerülnek a képviselői szervek hatásköréből, és átkerülnek a tárgyalótermek falai, a bírósági döntéshozatal keretei közé. Ha azonban belátjuk a folyamat kettős, egyszerre jogi és egyszerre politikai természetét, a terápia felállítása során sem korlátozhatjuk figyelmünket egyedül a folyamat egyik aspektusára, nevezetesen csupán a jogi vonatkozásokra. Annál is kevésbé, mert az egyre mélyebb integráció kiépítése során – amint arra Pokol helyesen rámutatott – nagy szerepet kaptak a jogi köntösbe öltöztetett politikai cselekvések.

Ennek a jelenségnek a megnevezésére magam a *constitutional trolling* kifejezést javasolnám, ugyanis mindaz, ami egyes uniós szervek eljárása során, illetve egyes föderalista politikusok nyilatkozatai nyomán kirajzolódik, leginkább az internet világából ismert trollkodás gyakorlatával rokonítható. Nem állítva azt, hogy a Wikipedia autentikus forrása lenne a tudományos megismerésnek, jobb híján azonban hadd idézzek ennek „Troll (internet)” szócikkből. „*A troll az internetes szlengben olyan személy megnevezése, aki provokatív, ingerlő módon, tárgyhoz nem tartozó üzenetekkel bombáz egy online közösséget*

<sup>11</sup> Alexander Somek (2010): Administration without Sovereignty. In Petra Dobner – Martin Loughlineds.: The Twilight of Constitutionalism? Oxford University Press. 286.

<sup>12</sup> Donald N. McCloskey: The Rhetoric of Economics. Journal of Economics Literature, Vol. XXI. (June 1983) 481-517.)

(például internetes fórum, chat, blog, levelezőlista), vagy személyes hitbéli meggyőződését ellentmondást nem tűrő, pökhendi erőszakossággal sulykolja, azzal a konkrét szándékkal, hogy más felhasználókból heves reakciókat provokáljon ki, vagy más módon zavarja, lehetetlenítse el a témába vágó eszmecserét.”<sup>13</sup>

Az alkotmányos trollkodás<sup>14</sup> esetén hasonló történik. Ilyenkor bizonyos szervek és személyek a jog által kijelölt eljárásrendben zajló eszmecserét, egyeztetést a személyes hitbéli meggyőződésük ellentmondást nem tűrő hangoztatásával zavarják meg, lehetetlenítik el. Az offenzív, föderalista konstitucionális trollkodás mellett persze találunk példát a defenzív, szuverenista alkotmányos trollkodásra is. Egyes alkotmánybíróságoknak az uniós joggal szemben a tagállami jogokat védő döntései bizonyos értelemben azonosíthatók az utóbbi jelenséggel, azzal azonban, hogy ezek nem nélkülözik oly nyilvánvalóan a jogalapot, mint a föderalista alkotmányos trollkodások. (Zárójelben jegyzendő meg, hogy alighanem olyan korszakba értünk, amelyben a *constitutional trolling* a politika és a közjog egyik leginkább preferált eszközévé válik. A Google például 18 300 000 ezer találatot adott meg a „Trump-trolling” szóösszetételre.)

## V. Záró gondolatok – avagy egy globális alkotmány felé?

Amikor tehát az Európai Unió jövőjéről gondolkodunk, egyaránt számba kell vennünk mind a jogi, mind a politikai eszközöket és lehetőségeket. A Magyarországon a közelmúltban megtartott nemzetközi migrációs konferencián<sup>15</sup> bizonyos európai nézetkülönbségekről is szó esett. Ezek áthidalására hívott fel a volt francia elnök, Nicolas Sarkozy. A magyar miniszterelnök válaszában kifejtette, valóban át kellene hidalni a migrációval kapcsolatos nyugati és közép-európai megközelítés különbségét, de álláspontja szerint e kérdésre még senki nem tudja a választ. Hangsúlyozta azt is, hogy míg Közép-Európa nem kívánja saját álláspontját elfogadtatni a nyugati államokkal, addig egyes nyugati tagországok a saját bevándorlási és integrációs gyakorlatukat kérik számon a közép-európai régió országain.

Be kell látnunk azonban, hogy a bevándorlás elősegítését célzó nyugati és uniós törekvések valójában a minden jogi alapot nélkülöző alkotmányos trollkodás kategóriájába tartoznak, míg a közép-európai magatartást alapvetően a szerződések tisztelete határozza meg. Könnyen belátható, hogy lehetetlen feloldani egy olyan ellentétet, ami egyfelől az alkotmányos trollkodás, másfelől a jog betartásának szándéka között feszül. Jogi érvekre természetesen adhatók jogi válaszok, ám az alkotmányos trollkodásra legfeljebb az olyan javaslatok kínálhatnak megfelelő feleletet, amelyek a 2015 óta tartó bevándorlási folyamat halálos áldozatai hozzátartozóinak kárpótlására, a bevándorlást elősegítő személyek és szervek európai szintű felelősségre vonására vonatkoznak. Itt már alighanem kompromisszum kialakítására alkalmas nézőpontok állhatnak egymással szemben.

*A legfontosabb kérdés azonban továbbra is az, hogy vajon mi végre az egész integráció? Öncél-e, vagy eszköz?* Az Európai Unió jelen formájában lényegében képes ellátni mindazokat a funkciókat, amelyekre létrehozták. Ha tehát nem önmagában az a cél, hogy létrejöjjön a föderális Európa, úgy a föderalistáknak mindenekelőtt meg kell jelölniük, hogy mik azok a kívánatos közös célok, amelyek elérése teljességgel lehetetlen egy föderális Európa kialakítása nélkül. Addig is, amíg e válaszra várunk, érdemes forgatnunk az EBRD alapító elnökének, a jelenlegi francia elnök mentorának, Jacques Attalinak a munkáit. Többek

<sup>13</sup> Wikipedia „Troll (internet)” [https://hu.wikipedia.org/wiki/Troll\\_\(internet\)](https://hu.wikipedia.org/wiki/Troll_(internet)) (Letöltés 2019. 04. 08.)

<sup>14</sup> Ez a kifejezés tehát gyűjtőfogalma mindannak, amit korábban a legkülönbözőbb nevekkel illettek. Az obstrukciónak, a bírói aktivizmusnak, és mindannak a politikai blöffnek, ami az államok és közjogi szervezetek jogszerű működést hátrányosan érinti.

<sup>15</sup> MCC Budapest Summit on Migration – The Biggest Challenge of Our Time? 2019. március 22-24.

között A nomád ember című, franciául 2003-ban megjelent művét, amelyben nem csupán azt prognosztizálta, hogy Európa ketté fog hasadni a migrációt elfogadó és a migrációt elutasító országok ellentéte mentén, de azt is kifejtette, hogy miben látja a – 2005-ben végül is elbukott – Európai Alkotmány lényegét. Amint könyve magyar kiadásának 309. oldalán fogalmaz, az „modellként szolgálhatna a majdani világméretű alkotmány számára.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Jacques Attali: A nomád ember. Allprint Kiadó, Budapest, 2004. (Eredeti kiadás Jacques Attali: L' homme nomade, Libraire Artheme Fayard, 2003) 309.

## A nemzetközi és európai jurisztokrácia kérdésköréről

A politika eljogiasodásának és a jog elpolitizálódásának két folyamata, azok aránya, egyensúlya a jog és a politika kapcsolatának, természetes versengésének kivételése. Machiavelli<sup>2</sup> óta a politika a hatalomért való küzdelemnek, annak sikeres működtetésének és megtartásának művészete. És valóban, a hatalom megszerzése, gyakorlása és megtartása művészet, főleg amióta a hatalom önmaga korlátjaként, az alapvető emberi jogok biztosítása érdekében az alkotmányjog és az alkotmány pórázára kötötte saját magát, hogy így teremtsen egyensúlyt a társadalom és a közhatalom erőviszonyában. Erre egyszerűen azért volt szükség, mert bár a politika és a politikai hatalom a zoon politikonokból álló közösség elkerülhetetlen velejárója, ugyanakkor a modern (politikai) gondolkodás gyanújának állandó tárgya is egyben.

A 19. század derekától már nem csak a politikai gondolkodók, de maga a politika is arra kezdett törekedni, hogy elkerülje az önkényuralom kialakulását, vagy ha az már kialakult, sikeresen felszámolhassa azt.<sup>3</sup> Erre jelentett kiváló megoldást a jog, mint hatalomkorlátozó eszköz,<sup>4</sup> és ekkor kezdte meg felfelé ívelő pályafutását is a joguralom elve, ami századunkra a társadalomszervezés legfőbb elvévé nőtte ki magát. És a joguralom esetében még az „uralom”

---

<sup>1</sup> dr. habil Cservák Csaba PhD, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, tanszékvezető egyetemi docens; Nemzeti Közszerzői Egyetem, tudományos főmunkatárs

<sup>2</sup> Machiavelli Cesare Borgia személye által ihletve írta meg alapművét, később felülbírálván a még Cesare életében vallott tanait. (Ezen a felülbírálat azonban érdekes módon nem kifejezetten Cesare esetleges önkényét érintette, hanem azt is, hogy a pápai trónra segítette apja egykori ellenségét, Giuliano della Roverét.) A fentiekről ld. még Paczoly Péter: *Allamelmélet. Machiavelli és az államfogalom születése. I.*, Korona Kiadó, Budapest, 1998, 56-67. o.

<sup>3</sup> Az egyetlen kézben összpontosuló hatalom óhatatlanul önkényhez vezet, pontosan ezen probléma világít rá a hatalommegosztás fontosságára. Az erre vonatkozó elmélet jóllehet a felvilágosodás terméke, gyakorlati megnyilvánulása sok évszázados múltra tekint vissza. A megosztott hatalom szükségszerűen korlátozott, a hatalommal való visszaélés gátja, s így az önkényuralommal szembeni védekezés intézményesülése. Ezért egyértelmű, hogy fogalmi meghatározása előtt már jóval a törekvések középpontjába került tényleges megvalósítása. A közhiedelemmel ellentétben nem Montesquieu alapozta meg a három klasszikus hatalmi ágat, hanem Arisztotelész. Ő közügyekről tanácskozó testületet, a magisztrátusokat és az igazságszolgáltatás szervét említi meg, ami – a parlament összetett szerepét tekintetbe véve – teljesen megfeleltethető a törvényhozás – végrehajtás – igazságszolgáltatás trichotómiájának. Az antik tudós a politeiát tekinti a helyes hatalmi berendezkedésnek, mely a demokrácia és az oligarchia ötvözete. Cicero *Az Állam* című művében a királyság, az arisztokrácia uralma és a demokrácia közöttek állam kiválósága mellett tesz hitet. E két elméletet bizvást tekinthetjük a hatalommegosztás előképének, hisz a vegyes állam csak a különböző tényezők jogkörének pontos elhatárolása, no meg szociológiai-politológiai értelemben véve a hatalomba való bevonása révén lehetséges. A hatalom megosztása a történelemben rendszerint együtt járt a hatalom sajátműképpen formáinak (funkcióinak, ágainak) elválasztásával. A monofunkcionális hatalommegosztás viszonylag ritka volt, kevés példa volt rá, hogy a hatalom azonos szegmensén szimmetrikusan osztoztak volna bizonyos szervek. (Talán a római közjog konzuljainak kollegiális viszonya említhető példaként.) A hatalommegosztás eszmekörén belül a hatalmi ágak szétválasztása helyett talán célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásának fogalmát használni, több szempontból is. Egyrészt azért, mert az e jelszót lobogójukra író törekvők gyakorlatilag az igazságszolgáltatás, törvényhozás, végrehajtás funkciójának különböző szervek közötti megosztását irányozták elő, a három tényezőnek egy gyűjtőmagban való központosulásával szemben indítottak harcot, tehát nem a különböző hatalmi ágak kapcsolatának megszüntetését tűzték ki célul. Ld. Cservák Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. Jogelméleti szemle*, 2002/1. szám

<sup>4</sup> Lukács Dániel Csaba: *A közhatalom gyakorlásának egyensúlyi kérdései*. In Sági Edit (szerk.): *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest-Miskolc, 2017, 103-105. o.

szó kétes hangzásától sem kellett tartanunk, hiszen a jog kreált fogalom, így értelemszerűen nem képes uralkodni.<sup>5</sup>

Igen ám, csak hogy a jog uralmát is emberek biztosítják, a bírói elit tagjainak személyeiben.<sup>6</sup> És onnan, hogy gyakorlatilag bármely társadalmi kérdés jogi probléma, vagy könnyedén azzá formálható, már nem is kell logikai bakugrás a feltételezésig, hogy a társadalmat érintő legfontosabb kérdésekben nem is a politikusoknak, hanem a bírácoknak kell(ene) dönteniük. Így jutunk el a jurisztokrácia uralmához,<sup>7</sup> amely egy bizonyos szinten a parlamenti szupremáciát olyannyira gúzsba kötheti, hogy az a demokrácia és, amennyiben nemzetközi szereplők is színre lépnek, a szuverenitás elvébe is ütközhet. (Ez még akkor is igaz, ha a nemzetközi és hazai szakirodalom egyre inkább a „gombhoz varrva a kabátot”, megpróbálja a nemzetállamok feletti hatalmat legitimálva, a szuverenitás fogalmát felpuhítani. A szuverenitás fogalma jóval összetettebbé vált<sup>8</sup> az elmúlt időkben a tudományos gondolkodásban<sup>9</sup>, például egyfajta oxymoronként „nemzetközi szuverénekről”<sup>10</sup> is szó esik már.) Ez az a kényes libikóka, amin a legtöbb nemzetállam középen ülve próbál úgy egyensúlyozni, hogy egyik oldalon ülő „karmaiba” se essen bele. Álláspontom szerint számottevő probléma, hogy sokszor összemosódik a jogszerűségi és célszerűségi döntések kérdésköre a közbeszédben és a szakirodalomban is. Utóbbiak jogát nem lehet elvonni a néptől, valamint az általa legitimált testülettől. A jogszerűségi döntésekhez viszont speciális szakértelemre van szükség. Ha ez utóbbi tézist nem fogadjuk el, akkor a jog jogi jellege kezdene megszűnni. Az alkotmány, bár nyilván a jog rendszerébe kell illeszteni, célszerűségi döntés eredménye. Ugyanez vonatkozik a törvényhozásra is. Viszont ezeket a jog medrében kell tartani. Fogalmaik és összefüggésrendszereik is szükségszerűen csak a jogrendszer sajátosságainak megfelelőek lehetnek! Ennek szavatolására hivatott az alkotmánybíróság. (És ezek megfelelő alkalmazásának biztosítékai a szakmailag megfelelő, független bíróságok.) Szükséges hangsúlyozni, a probléma abból adódik, ha jogértelmezésre hivatott szervek jogalkotásba fognak, vagyis felhatalmazás nélkül hoznak jogszerűségi helyett célszerűségi döntéseket.

A jurisztokrácia túlzott tényeresét az alkotmánybíráskodás, a kelsen-i modelltől<sup>11</sup> való eltávolodásán figyelhetjük meg, miszerint az csupán egy vékony procedurális keretet ad a szabadon működő demokratikus intézményeknek. A rendszerváltozáskor létre hívott legtöbb európai alkotmánybíróság szintén a klasszikus „kelsen-i” – tartósan először a bonni Alaptörvény által meghonosított – modellt követte. Az ennek alapjául szolgáló „joglépcső”- vagy alapnorma-elmélet értelmében, egy, az alapnormával ellentétes szabály érvényességét vélelmezni kell mindaddig, amíg annak ellenkezőjét egy külön ezen célra felállított testület ki nem mondja.<sup>12</sup> A közkeletű „negatív törvényhozói” elnevezés azonban pontatlanságot hordoz

---

<sup>5</sup> Cservák Csaba – Boros Luca: Az európai jurisztokrácia döntési mechanizmusa. kézirat, 2. o.

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> Gardbaum, Stephen: What Is Judicial Supremacy? In Gary Jacobsohn - Miguel Schor (Szerk.): Comparative Constitutional Theory. Elgar Publishing, Cheltenham, 2018., 16-39. p.

<sup>8</sup> Blutman László: Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról? In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása, Gondolat Kiadó, Budapest-Győr, 2015, különösen 122-127. o.; Blutman László nagyon alaposan elemezve a kérdéskört, rávilágít arra, hogy a korábban „köbe vésett” fogalommal ellentétben a szuverenitás ma már - nem kizárólagos, - nem egységes, - hanem osztható, - korlátozható, - átruházható, - darabolható, - fokozatai vannak.

<sup>9</sup> Vö. Trócsányi László: Nemzeti szuverenitás és európai integráció. Európai Tükör, 2008/3. szám

<sup>10</sup> Bihari Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai. In Takács Péter (szerk.): Az állam szuverenitása. Gondolat Kiadó, Budapest-Győr, 2015, 111. o.

<sup>11</sup> Kelsen, Hans: Tiszta jogtan. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001.

<sup>12</sup> Sulyok Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. Alkotmánybírási szemle, 2011/1. szám, 110. o.

magában.<sup>13</sup> Az alkotmánybíráskodási funkciókat a rendszerváltozás utáni Magyarországon sem lett volna célszerű a rendes bíróságokra bízni.<sup>14</sup>

A diktatúráktól megszabaduló európai országok az 1970-es, a katonai puccsokat leverő latin-amerikai országok az 1980-as, a szovjet birodalomból szabaduló kelet-európai országok pedig az 1990-es évektől kezdődően különböző erejű alkotmánybíróságokat hoztak létre. Mivel az amerikai elitnek ezen fejlemények alakításában ilyen vagy olyan módon szerepe volt, így ezekben az országokban egy tiszta demokratikus, a társadalom tömegeire bízott politikai keret megszületése helyett, kisebb-nagyobb mértékben egy globális hatalom által előre megszabott normatív kereteibe kellett az államoknak beilleszteniük saját politikai elképzeléseiket.<sup>15</sup>

Ez, valamint a 20. századtól megkezdődő egyéb fejlemények - globális alkotmányeszmék megjelenése, emberi jogi egyezmények értelmezésének<sup>16</sup> radikális kitérítése, nemzetközi főbírói elit összefonódása, globális jurisztokrácia megjelenése – a demokratikus törvényhozási többség meggyengítéséhez járult hozzá. A jogi közbeszédben a maga pontatlanságában „szentírásaként” terjeng azon frázis, miszerint a nemzetközi jog elsőbbséggel rendelkezik a belső joggal szemben. Mélyebben megvizsgálva, ez a kérdés jóval összetettebb. Mást jelent az elsőbbség a jogalkotásban és a jogalkalmazásban, más az értelme a nemzetközi jog szemüvegén át és a belső jog aspektusából, más a joghatása egy alkotmánybíróság és egy rendes bíróság eljárásban. Nemzetközi jogon érthetjük többek között a nemzetközi szerződéses normákat, a nemzetközi szokásjogot, a nemzetközi *ius cogens*-t, egyoldalú állami aktusokban megjelenő normákat, valamint nemzetközi szervezetek kötelező, normatív, külső határozatait. Mindegyik esetében eltérő a helyzet.<sup>17</sup>

Ha „csupán” Európa tekintetében szeretnénk megvizsgálni a témát, érdemes az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bíróságának példájánál kezdeni.

A bírói hatalomgyakorlással a parlamenti szupremáciát előnyben részesítők a globális jurisztokrácia térhódításának egyik megnyilvánulásaként az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) példáját emlegetik. A bíróságot eredetileg az 1950-es „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről”, az Emberi Jogok Európai Egyezménye betartásának felügyeletére hozták létre.<sup>18</sup> Az eredetileg csupán a jogrendszer egészének garanciális alapköveit jelentő szabadságjogokat és alapjogokat védő bíróság azonban értelmezésével egyes alapjogokat olyannyira kitérített, hogy teljes jogterületeket vont maga alá. Ez különösen az 1990-es évek reformjától jelent problémát, amikortól is már nemcsak az államoknak, de természetes személyeknek és más magánszervezeteknek is joga van az EJEB-hez fordulni. Ez azért fontos az államok feletti akaratképzés tendenciájának térnyerésében,

---

<sup>13</sup> Ennek igen logikus levezetését ld. Varga Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei, *Eljárásjogi szemle*, 2016/1. szám, 1. o.; Ezen logika szerint – a hivatkozott személetes megfogalmazás alapján – a rendes bíróságokat negatív szerződéskötőnek, negatív bűnelkövetőnek lehetne titulálni.

<sup>14</sup> A 20-as években Ausztriában ez ellen az szólt, hogy a tekintélyes kódexeket feltétlenül tisztelő hagyományos bíraktól nem várható el, hogy absztrakt alkotmányos elvek alapján – vitás helyzet esetén – megsemmisítsék például az addig időtállóan bizonyult polgári jogi szabályokat. Ezt bizonyítja az is, hogy a német birodalmi bíróság a tényleges tapasztalat szerint is alkalmatlannak bizonyult ezen feladatra. (Bizonyos értelemben a szocializmus alatt szocializálódott bíróságok tekintetében is felmerülhet ez, nem is értékrendbeli/politikai okokból, hanem a korábbi időszak túlzottan textualista értelmezési hagyományai okából.)

<sup>15</sup> Pokol Béla: *Jurisztokrácia vagy demokráciabarát alkotmánybíráskodás?* In Simon János (Szerk.): 25 éve szabadon Közép-Európában. Cepoliti Kiadó, Budapest, 2016, 498-499. o.

<sup>16</sup> A jogértelmezés módszereiről átfogóan ld. Tóth J. Zoltán: *Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban.* Jogelméleti Szemle, 2009/4. szám

<sup>17</sup> A kérdéskör komplex feldolgozásáról szól egy kiemelkedő MTA-doktori disszertáció. Blutman László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek.* MTA doktori értekezés, Szeged, 2015, különösképp 17. o., valamint 78. o.

<sup>18</sup> Cservák-Boros: i.m. 2-4. o.

mert az Egyezmény absztrakt megfogalmazása és szövegezése nyitva hagyja az utat a konkrét ügyben való bírói értelmezés kitágítására. A gyakorlat bírálói szerint ez ahhoz vezet, hogy a kitágított értelmezések egyes esetekben a legtávolabb eshetnek attól, amire az aláíró államok eredetileg kötelezettséget vállaltak.<sup>19</sup>

Az Egyezményt aláíró államok mindegyike egy-egy bírót küldhet az EJEB bírói tanácsaiba, és a 47 bíró öt szekcióban dolgozik. A bírák munkáját egy majd' 700 fős döntéselőkészítő apparátus segíti. (Ezen szakmai személyi állomány 33 csoportba szétosztva működik az öt szekció mellé rendelve, mindegyik élén a divízióvezető senior jogásszal.)<sup>20</sup>

Maguknak a bírácoknak nincs is saját munkatársuk; az előadónak felkért személy kap valakit maga mellé segítségképp a központi stábból. A döntéselőkészítő jogászcsoportok struktúrájában szigorú hierarchia érvényesül, a registry lawyerek egy éves megbízást nyernek legfőljebb négy éves időtartamig meghosszabbíthatóan. Kvázi előléptetesként négy év után véglegesíthetik őket, és bekerülhetnek az állandóan alkalmazott registry lawyerek közé, mondhatni nyugdíjas korukig. Az egy-egy ügyre előadó bírónak kinevezett személy mellé a hatáskörrel rendelkező divízióvezető a junior registry lawyerek közül jelöl ki egy segítőt, ám ez nem jelent a bírónak való alávetettséget, mert a kijelölt segítő alárendelt marad az eredeti csoportja senior registry lawyerei irányába is. Ezek az a tervezetkészítés folyamatát állandóan ellenőrzik.<sup>21</sup> Amennyiben az előadó javasol változtatásokat a saját felfogása szerint a segítői előkészítette tervezeten, akkor annak átvezetése előtt az még átfut a segítő junior jogász említett felettéssein. Az így létrejött döntési tervezet kerül azután az EJEB valamelyik tanácsa elé. (Ha elutasítás, akkor valamelyik háromtagú bírói tanács elé, amennyiben érdemi és pozitív a döntés, akkor a szekció héttagú kamarája elé kerül.) A belső rendszerben az esetjogtól eltérést számon tarják és a „vétkest” raportra rendelik. A legmegdöbbenőbb, hogy az előadó bíró ragaszkodik a többszöri figyelmeztetés ellenére is a tervezete saját verziójához, akkor végső soron a jurisconsult apparátusának javaslatára elveszik az ügyet az előadó bírótól és akár az adott kamarától, és másra szignálják ki.<sup>22</sup>

A kérdéskör egy további aspektusa az Európa Tanács parlamenti közgyűlése által létrehozott Velencei Bizottság is, aminek fő feladata az európai közös alkotmányos örökség védelme lenne. Ám a kitágított bírói jogértelmezés révén alkotmánymódosítási és alkotmányozási folyamatokkal szemben is kifogásokat támaszt. 2011-ben a Velencei Bizottság a magyar alkotmányozással kapcsolatban komoly aggályokat fogalmazott meg az alkotmánybíráskodás jogköreinek alakításával kapcsolatban is.<sup>23</sup> Ezzel feltűnően túllépte az előbb említett hatáskörét, hiszen az alkotmánybíráskodás csakis úgy tekinthető az európai közös alkotmányosság örökségének, hogy közben nem felejtjük el, hogy óriási eltérések találhatók az egyes országok ilyen jellegű bíróságainak hatásköreiben, illetve vannak olyan országok, ahol a parlamenti jogszabályok bírósági felülvizsgálata tiltott.<sup>24</sup> Ezeket tekintve, az elvileg tanácsadó testület, amely csak ajánlásokat ad ki, napjainkban egyre inkább egy globális alkotmányellenőrző szervként végzi munkáját, ezzel lényegében a szuverén államok alkotmányozási kompetenciáját sértve.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup>Az EJEB értelmezésének kritikájáról: Julian Arato: Constitutional Transformation in the ECHR: Strasbourg's Expansive Recourse to External Rule of International Law. Brooklyn Journal of International Law, Vol. 37. No. 2. (2012), 351–352.

<sup>20</sup> Pokol Béla: Az európai jurisztokrácia. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 23. o.

<sup>21</sup> Pokol 2008: 24. o.

<sup>22</sup> Ld. uo.

<sup>23</sup> Cservák-Boros: i.m. 4. o.

<sup>24</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, Article 120: „The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts”

<sup>25</sup> Pokol Béla: A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.



Az öreg kontinensre tekintve az Európa Tanács mellett, a sui generis voltából fakadóan épp annyi előnnyel, mint hátránnyal járó Európai Uniót kell megvizsgáljunk. Az EU azért is érdekes a téma szempontjából, mert eljogiasodásról egyértelműen beszélhetünk, ugyanakkor ennek a történetnek a szereplői eltérnek az átlagos szereposztástól. Nem tekinthetünk el annak vizsgálatától sem, hogy az Európai Unió joga rendkívüli mértékben befolyásolta a tagállamok jogalkalmazását. A jogalkalmazásnak – saját megközelítem szerint – két típusa különböztethető meg. A hierarchikus jogalkalmazás és a normakontrolláló jogalkalmazás. Az első esetben a jogforrási rangsort figyelembe véve, a „jogeshhez legközelebbi” jogszabályt, vagyis a lex specialist kell szubszumálni. Az utóbbi kategória értelmében viszont – az amerikai alkotmánybíráskodás szerint – a magasabb rendű normának (az alkotmánynak) ellentmondó jogszabályokat egyszerűen félre kell tolni, azaz nem kötelező alkalmazni. (Itt tehát lényegében az egyedi jogalkalmazó végzi el a normakontrollt.) Ezen szemlélet alapjaiban teljesen idegen (volt) az európai jogalkalmazástól. Az Európai Unió egyes normáinak közvetlen hatálya, illetőleg alkalmazhatósága rést nyit ezen szemléleten.<sup>26</sup>

Az EU-ban egyértelműen érezhető a technokrata és a jogász túlsúly. Ugyanakkor mindezt úgy, hogy az EU-nak sem alkotmánya, sem alkotmánybírársága nincs, amely felé eltolódhatna az egyensúly a demokrácia kárára. Igaz, sokan azt mondják, demokrácia sincs a szűken vett Uniós intézményekben. Az EU-n belül tehát az eljogiasodás furcsán egybemosódik a demokráciadeficittel.

Az Európai Bíróság és a Törvényszék minden tagállam által jelölt, hat évre kinevezett egy-egy bíróból áll. (Emellett a francia jogi iskolából átvett kilenc főtanácsnok vesz részt számottevő hatáskörrel az ügyek eldöntésében.) E szervnél minden bíró saját törzskarral rendelkezik három főnyí jogász munkatárssal, akiket az egyes bírák önmaguk választhatnak ki. A munkáltatói jogköröket is ők gyakorolják, ekképp a határozat tervezetének előkészítését jobban kézben tudja tartani az előadó bíró.<sup>27</sup> Itt az egyes bírák kiszolgáltatottsága nyelvi aspektusból mutatható ki, a munkanyelv ugyanis a francia, mely a kontinens országainak jogászsága körében nem annyira elterjedt. Ráadásul a Luxemburgi Bíróság apparátusa körében is kialakult a sajátos bírói zsargon és zárt fogalmi nyelvezet, „így ténylegesen belépni a döntési folyamatokba csak az a bíró és kabinet-munkatársa képes, aki ezt a bírósági zsargont hosszabb idő alatt már el tudta sajátítani.”<sup>28</sup> Emiatt a rendszerben szocializálódott munkatársak<sup>29</sup> mintegy kényszerű átvételéről beszélhetünk, mely kissé behatárolja bírák szabadságot a személyzet kiválasztásában.

Habár a tényleges alkotmányozási folyamat az Unióban egyszer már megbukott, az Európai Bíróság szeret úgy tekinteni a Lisszaboni Szerződésekre, mint az Európai Unió alkotmányára. Az alkotmányszerződésekhez és így az Európai Unióhoz is a deduktív, vagyis

---

<sup>26</sup> Ennek kapcsán analógiát lehet vonni az közösségi jog elsőbbsége, valamint az alapvető jogok primátusa között. Utóbbi esetében, álláspontom szerint, a normakontrolláló (alapjogi) jogalkalmazásnál az a megengedhető kompromisszum, ha legfőbb joghégaz esetén alkalmazzuk az alapvető jogokat. Vagyis akkor szubszumáljuk közvetlenül az alkotmányt, ha nincs egyértelműen alkalmazandó lex specialis. Egyéb esetben az alapjogok értelmezési háttérrel jelentenek, egyet a jogértelmezés lehetséges módszerei közül. (A konkrét ügytől függ, hogy mennyire fajsúlyos szempontot.) Rendkívül fontos még a jogszabályok lehetséges célja szerinti, illetőleg alapvető interpretáció. Ld. Csaba Cservák: *The Theory for Adequate Fundamental Rights Protection*. In Cservák Csaba – Horváth Attila (szerk.) *Az adekvát alapjogvédelem*. Porta Historica, Budapest, 2018, 5-8. o., valamint Belovics Ervin – Szívós Mária: *Recenzió az adekvát alapjogvédelemről*. In Cservák Csaba – Horváth Attila (szerk.) *Az adekvát alapjogvédelem*. Porta Historica, Budapest, 2018, 235-238. o.

<sup>27</sup> Pokol 2018: 32. o.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Vö. Homicskó Árpád Olivér: *Hivatásetikai alapelvek érvényesülése az egyes foglalkozási területeken*. In Sepsi Enikő – Deres Kornélia [et al.] (szerk.): *Folyamatos megújulás: Reformáció(k) tegnap és ma*, A Károli Gáspár Református Egyetem 2016-os évkönyve. Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2017. 19. o.

a hatalomformáló alkotmányozási út áll közelebb.<sup>30</sup> Ebben a jogiasító folyamatban kulcsszerepet tölt be az Európai Bíróság is, amely döntései révén számos olyan kérdést dönt el jogi úton, amit a politika nem képes. Amikor tehát az Európai Bíróság a négy Szerződést alkotmánynak nevezi és politikai jelenségeket, illetve kérdéseket jogi szempontból értékeli és dönt el, a demokratikus politikát próbálja meg pótolni legjobb tudása szerint. Sőt, amikor az Alapjogi Charta felhatalmazása alapján valamely uniós polgár az Európai Bírósághoz fordul jogsérelem okán, gyakorlatilag kvázi alkotmánybíróságként működik.<sup>31</sup>

További problémát jelent az uniós jurisztokrácia szempontjából, hogy olyan jogelvek mentén próbálja akarátát érvényesíteni a tagállamokkal szemben, amelyek közel sem tudnak megfelelő mértékű koherenciát létrehozni, ami nélkül bármiféle számonkérés lehetetlen. Az európai alkotmányjog elveiről elmondhatjuk, hogy kevésbé normatívak, sokkal inkább elvont „elvárások”, amelyek előtérbe a Maastrichti Szerződés után kerültek. Bár a jogelveket a nemzeti alkotmányoktól kölcsönözték, megjegyzendő, hogy a tagállamok is nagyon eltérően gondolkodnak ezekről az alapelvekről.<sup>32</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés az alapelvek betartását, mint a tagság feltételeit határozza meg és azokat a szabadság, a demokrácia, az alapvető jogok, a szolidaritás, a lojalitás és a jogállamiság pontjai köré építi.<sup>33</sup>

A szabadságot nem a szolgaság ellenpólusaként fogja fel a Szerződés. (A magyar reformkori gondolkodásban még együtt élt a személyi szabadság, az önkényuralom leküzdése és a nemzeti önrendelkezés ezen fogalom tartalma tekintetében.) Mivel az alapelvek a gazdasági együttműködés, a külpolitika és az igazságszolgáltatás köré épültek ki, ebben az alapelvben is a piac és a szabad verseny<sup>34</sup> lenyomatát látjuk, és elsősorban inkább vonatkozik a gazdasági szabadságra. A szabadság alapelveinek közjogi jelentősége alig van, inkább magánjogi kategória, ami a munkavállalási, mozgási és letelepedési szabadságban konkretizálódik. A kollektív közjogi szemlélettel szemben az ember ebben a szabadságban nem mint a közösség tagja szabad. Ez sokkal inkább egy liberális, egyénközpontú, individualista szabadság. Ha vesszük ennek és az emberi jogok expanzív értelmezésének akár a legszűkebb keresztmetszetét, több problémás kérdéssel is szembe találhatjuk magunkat.

A jogállam alapelve szintén nem azt jelenti az Unió szintjén, mint az angol vagy a francia jogi gondolkodásban. Az Unióban ez nem annyira a joghoz kötöttséget, mint a jogi gondolkodás és felfogás elsőbbségét jelenti. Hasonlóan a jogközösséghez a cél, hogy a politikai cselekvések visszavezethetőek legyenek a jogi felfogásra. Az Európai Unió ugyanis csak addig létezik, amíg ezt a közösséget jogi elvek alapján és mentén képes összefogni és

---

<sup>30</sup> Az alkotmányozás folyamata aspektusából fogalmilag el kell különítenünk az alkotmány előkészítésének és az alkotmány legitimálásának folyamatát. (Ez persze a hagyományos jogalkotás tekintetében is felvetődik.) Amikor a közvetlen demokrácia (referendum) útján való legitimáció komolyan felvetődik, akkor kifejezetten az előkészítő szakasz gyengéire kell felhívni a figyelmet. Nem jelent ugyanis tényleges, nép általi alkotmányozás az, amikor a választójogosultak beleszólási lehetősége pusztán az utólagos elfogadásra szűkül. Ezen esetben ugyanis tipikusan az előkészítők válnak a norma igazi, kvázi érdemi megalkotóivá. Eme szűk mozgástérnél még az is tágabb lehetőségnek tekinthető, ha a szöveg előkészítése során a választópolgárok előzetes véleményét kérik ki. (Ez történhet közvélemény-kutatások formájában, de a tényleges, érdemi, kellő publicitást kapó társadalmi vita is beletartozik ezen körbe.)

<sup>31</sup> Emmanouil Billis: The European Court of Justice: A “Quasi-Constitutional Court” in Criminal Matters? The Taricco Judgment and its Shortcomings. *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 7. (2016), Issue 1., 20-38. p.

<sup>32</sup> Tegyük hozzá, az internet világméretű elterjedtsége miatt az „európaizálódás” már az olyan, eredetileg „távoli” jogterületeken is teret nyer, mint például a büntetőjog...Vö. Dobrocsi Szilvia – Domokos, Andrea: Kiberbűnözés. In Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018, 26. o.

<sup>33</sup> Európai Unióról szóló Szerződés, 2. cikk

<sup>34</sup> Vö. Miskolczi Bodnár Péter: Az európai versenyjog alkalmazása Magyarországon. In RÓTH Erika (szerk.): *Magyarország az Európai Unió csatlakozás küszöbén*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 23. o.

alakítani. Kérdés, mennyire igaz integráció vagy közösség az, amelyet a jog hoz létre és nem fordítva.

Amennyiben kvázi állami jellegű hatásköröket<sup>35</sup> gyakorol az Európai Unió, úgy – egy hagyományos államhoz hasonlóan – kizárólag a népszuverenitás, vagyis jogosultak általi közvetlen választás legitimálhatja. Tegyük hozzá, a demokratikus deficitnek fel sem kellett volna merülnie az EU eredeti struktúrája szerint, ugyanis a szervezetet „a tagállamok kormányközi gépezete mozgatta eredetileg”, és így a legitimáció „otthonról” érkezett. Azonban az „európai közigazgatás” kikristályosodása egyre inkább maga után vonta a kérdés elméleti megalapozásának szükségességét.<sup>36</sup> Egyre több „szélsőséges” elmélet szökkent szárba annak támogatására, hogy az Európai Uniónak voltaképp nincs is szüksége klasszikus demokratikus igazolásra.<sup>37</sup> Persze ebben az esetben is vannak ellenpéldák, hiszen az Európai Parlament képviselőit a tagállamok közvetlenül választják és létezik európai népszavazás és a Spitzenkandidat intézménye is e demokrácia deficiten próbál enyhíteni. Ugyanakkor a népszavazásnak nincsen kötőereje, a parlamenti képviselők nem tartoznak senkinek sem felelősséggel, a Tanács és az Európai Tanács kormányközi szerv, így abszolút híján van a demokratikus legitimációnak és jelen pillanatban az Európai Unióban nem létezik egy olyan egységes testület, amely bármiért felelősségre vonható lenne. Az uniós jogalkotás pedig továbbra is átláthatatlan, sokszor még a szakavatottak számára is.<sup>38</sup> E sorok írójának álláspontja szerint az EU a jelenben és a jövőben sem lehet állam, de a tagállamok szuverenitásból fakadó átadott hatáskörök gyakorlását is jobban legitimálja a minél több Európai Parlament általi döntéshozatal.

A fentiek alapján jogosnak tekinthető a felháborodás az Unió azon mechanizmusát illetően, amely az uniós források befagyasztásának lehetőségét teremti meg az egyes tagállamokban attól függően, hogy azok milyen mértékben felelnek meg a jogállamiság elvének.<sup>39</sup> Ez csak a betetőzése azon folyamatnak, mely a jogi közgondolkodásban a jogállamot célnak tekinti, ahelyett, hogy eszköznek tartaná.<sup>40</sup> A keretszabályozás szerint a

---

<sup>35</sup> Egyesek részéről igényként jelenik meg az állami funkciók kapcsán az ügyészség kérdésköre. Ld. Polt Péter: *Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei*. In Hollán Miklós (szerk.): *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége: Magyarország az Európai Unióban 2004-2014*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 227. o., valamint Belovics, Ervin: *Az ügyészség*. In Belovics Ervin – Erdei Árpád (szerk.): *A büntetőeljárás törvény magyarázata, Az új, 2017. évi büntetőeljárás törvény magyarázata a kodifikációs bizottság korábbi tagjaitól*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018, 15. o.

<sup>36</sup> Az uniós jog végrehajtása megoszlik az uniós és tagállami szervek között. Létezik az Unión belül is igazgatás, sajátosságokkal a nemzetállami közigazgatáshoz képest. Ld. Boros Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárás) jog felé avagy apró szeletek a tagállami szuverenitás tortájából*. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*, Gondolat Kiadó, Budapest-Győr, 2015., 477. o., valamint 479. o.

<sup>37</sup> Az említett elméleteket az alábbi négy csoportba gyűjthetjük. A) A kényszerrel alátámasztott szankcióalkalmazást a tagállamok és bíróságai végzik, és így az Unió szintjén nincs is szükség legitimációra. B) A tagállamok közötti önző hatalmi küzdelmek felett álló semleges döntőbíró szerep adja meg az uniós intézményeknek a legitimációt. A Bíróságon keresztül az egyes uniós polgárokat is védi saját államukkal szemben. C) Az Unió révén a részes államok jóléti növekedése, a viszályok háborús megoldása helyett jogi vitamegoldásokra stb. utalással (output oldal) érvelnek egyesek. D) Hasonló argumentáció „az európai integráció kezdetén létező jövő vízióval látja igazoltnak az uniós intézmények hatalmát, mely hosszú ideig elismerésre méltónak mutatta az európai polgárok előtt az Ígéret Földje felé vezető európai integráció hatalmát”. Ld. Pokol 2018: 96. o.

<sup>38</sup> Boros Luca: *Az európai alkotmány eszméje*. Diplomamunka, NKE – Budapest, 2015., 31-34. o.

<sup>39</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (Letöltés: 2019. június 15.)

<sup>40</sup> Varga Zs. András kiemelkedő monográfiáján ezen kritika hangja vonul végig igen logikusan. A jogállamiság leginkább a joghoz kötöttséget jelentette korábban. E kategória áttételesen a demokrácia és az emberi jogok garanciájaként jelent meg, mígnem egyesek szemében elkezdett eszköz helyett öncéllá válni. Ha a jog technikai álarcra mögé bújó személyek hatáskörüket túllépve hoznak állami döntéseket, az totális jogállamhoz vezet. A jogállam érték – szemben a „totális jogállammal”. A jogállamban a hatalom korlátozott, míg a totális jogállamban az „alattvalókat” megfoszthatja szabadságuktól a joguralom fedőszíne alatt működő önkényes

nem demokratikusan választott Európai Bizottság értékelné, hogy az egyes tagállamok hogyan végzik belső szuverenitásukból fakadó tevékenységüket egy olyan jogelv alapján, ami az egyes tagállamokban és az Unió szintjén is más-más jelentéssel bír.

Végül, a tágabb összefüggések szempontjából érdemes kitérni a politika eljogiasodásának másik oldalára, a bíróságok átpolitizálódásának jelenségére is.<sup>41</sup> A bírói hatalom megerősítéséhez – és így a jurisztokrácia alapkövének letételéhez – ugyanis elengedhetetlen a politikai elit támogatása. Ran Hirschl például teljesen elveti annak lehetőségét, hogy a versengő pártok rendszerében egy-egy mérvadó politikai kör a garanciálisabb demokráciára való törekvés céljából önmaga hatalmának korlátozására létrehozson felsőbbbíróságokat és alkotmánybíróságokat. Szerinte olyan esetekben, amikor egy hatalmat csökkentő alkotmányjogi-közjogi reformot hoz egy látszólag domináns politikai erő, az okokat, amelyek ezt a döntést racionálissá teszik, a szűkebb érdekek körében kell keresni.<sup>42</sup>

A kanadai politológus fő tézise, hogy ilyen esetekben mindig valamilyen parlamenti eltolódás látszik közeledni és így a politikai hatalomváltás már csak idő kérdése. Ilyenkor, az akkor még uralmon levő párt általában megteszi a politika eljogiasítása irányába az első lépéseket, így biztosítva be, hogy a hatalomváltást követően is a felsőbbbírósági és a felsőoktatási jogász elit az ő társadalmi és kulturális értékeit kövesse.<sup>43</sup>

A példaként felhozott négy ország – Izrael, Dél-Afrikai Köztársaság, Kanada és Új-Zéland – esetében a narratíva hasonló, csupán a részletek térnek el. Az 1990-es új-zélandi alkotmányos reform mögött például az addig megrendíthetetlen angol származású politikai elit dominanciájának hanyatlása állt. Az addig az amerikai típusú főbírói kontrollt elutasító politikai hatalom akkor tért jobb belátásra, amikor a maori őslakosság és az ázsiai illetve óceániai bevándorlók száma rohamosan emelkedni kezdett az országban, veszélyeztetve ezzel politikai hatalmukat. A jurisztokrácia felemelkedését elősegítő lépéseket követően az angol elitnek a bírói elitben megszerzett befolyása és hatalma azonban azóta is garantálja az erőviszonyok változatlanóságát, függetlenül attól, hogy a politikai viszonyok szétzilálódtak.<sup>44</sup>

A jelenlegi trendek azt mutatják, hogy a nemzetközi jogrendszerek alkotmányosodásáról szóló vitákban inkább a jogiasodást részesítik előnyben a politizálódással szemben. E gondolat mögött az a prekonceptió húzódik meg, hogy a jogiasodás és a politizálódás között egy zéró összegű játszma zajlik. Ezzel ellentétben a nyugati jogrendszerek már régóta ismerik a politikai jog és az autonóm módon keletkezett jog közötti kapcsolatot, és azt szükségesnek tartják a jogrend megfelelő működéséhez. A politikai és a jogi nézőpontot egyenrangúnak tartják, ugyanis míg a politikai folyamat jogiasodásának alábbhagyása a demokrácia működési zavaraihoz és normatív deficithez vezet, addig e folyamat túlpörgetése az alkotmány jelentésmezejének túlterhelését, normatív erejének csökkenéséhez és a politikai rendszer működőképességének csökkenését eredményezi.<sup>45</sup>

---

jogértelmezés. Vö. Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest, 2015, különösen 9-11. o.

<sup>41</sup> Ferejohn, John: *Judicializing Politics, Politicizing Law*. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 65: No. 3., 41-68. p.

<sup>42</sup> Pokol Béla: *Jurisztokrácia vagy demokráciabarát alkotmánybíráskodás?* In Simon János (Szerk.): *25 éve szabadon Közép-Európában*. Cepoliti Kiadó, Budapest, 2016, 500. o.

<sup>43</sup> Cservák-Boros i.m. 6. o.

<sup>44</sup> Hirschl. Ran: *Towards Juristocracy*. Harvard University Press, London, 17-31. p.

<sup>45</sup> Möllers, Christoph: *Az alkotmányozó hatalom – alkotmány – alkotmányosság*. *Fundamentum*, 2011/2. szám, 10. o.

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

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

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

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

*I. A diskurzusról*

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

---

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

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

<sup>3</sup> lábjegyzetbe könyv címe, adatai

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

## II. Az Európa-tanulmányokról

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### *III. A politika és a demokrácia eljogiasodásának okairól*

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

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

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

<sup>9</sup> [http://www.mpifg.de/people/fs/vita\\_en.asp#27](http://www.mpifg.de/people/fs/vita_en.asp#27)

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

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

#### *IV. Az Európai Unió intézményeiről*

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

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

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

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

**Egy politológusi Európa-tanulmányi megközelítés kritikája.  
Vita az Arató/Koller szerzőpáros uniós elemzéseivel**

Összefoglalva rögtön kiindulópontként a problémámat a politológus vitapartnerem Európa-tanulmányi elemzéseivel kapcsolatban úgy fogalmazhatok, hogy ezek félretolják vagy csak mint technikai döntéshozót érintik az Európai Unió Bíróságát, és nem észlelik az uniós politikai rendszer központi részének. Ha másik oldalról az Európa-jogászokat veszem szemügyre, akkor az látható, hogy ők az Európa-jogi összefoglalóikban nagyon is foglalkoznak a luxemburgi bíróság esetjogával, de itt pedig a Bíróság politikai hatalmi szerepe esik ki a kutatásokból. Talán implicite arra gondolva, hogy az már az Európa-tanulmányi politológusok dolga. Ám ennyi év után azért fel kellett volna tűnni, hogy az utóbbiak pedig magát a Bíróságot is félretolják, nemhogy a hatalmi szerepét kutatnék. Én a mostani kis kötetemben ezt a hiányt próbáltam kipótolni, és ennek tudatában válaszolok a konferencián az Európa-tanulmányi politológustól elhangzott kritikára.

*Néhány röviden megfogalmazott problémám:*

1. Az első problémám az föderalizmussal szembeni euroszkepticizmus Unió-ellenességgént beállítással van, mellyel szembe van állítva az européer vagy Európa-barát beállítottság. Arató Krisztina és Koller Boglárka közös tankönyve, az "Európa utazása" 2015-ös kiadásában ezt a megítélésem szerint félrevezető szembeállítást úgy írja le, hogy az ő integrációtörténeti tankönyvük européer, és egy euroszkeptikus szemléletű történetet másnak kell megírnia. (Arató/Koller 2015:13). Ez a szembeállítás azonban szembefut a realitással, mert még a leginkább euroszkeptikus pártok, a francia Le Pen-párt és a német AfD is csak a mai föderalizmus felé nyomuló uniós szerveződéssel állnak szemben, de az eredetileg Közös Piacként létrehozott közös Európával semmi bajuk nincsen. Például a Juncker elnök úr által 2017-ben felvázolt a közös Európa öt jövőképe közül ők - a programjaikat figyelve - teljes mértékben el tudják fogadni a 2. verziót, a gazdasági közösségre visszametszett közös Európát. De a legtöbb euroszkeptikus/eurokritikus párt ennél kevesebb visszametszéssel is beéri, és a 4. verziót is elfogadja, mely a gazdasági közösség mellé még néhány szakpolitika bevételét is támogatja. (Lásd a verziók elemzéséről Navraicsics 2018). Vagyis az euroszkeptikusokat és az eurokritikusokat Európa-ellenességgel megjelölni hamis állítást jelent, mert ezek csak a mai, föderáció felé nyomuló szerveződéssel áll szemben. A másik oldalról pedig ebben a szembeállításban az *européer*, az Európa-barát megjelölés ténylegesen a föderális Európa hívőt, az Európai Egyesült Államok felé törekvés támogatóját jelenti, de ezt nyelvpolitikailag elrejt. Röviden tehát ebben a szembeállításban kétoldalú torzítás bújik meg, és az egész uniós vitát az Unió szerveződésének jövőjéről hamis színben tünteti fel.

2. Ez a beállítottság másrészt az európai integráció történetét egy hamis keretbe helyezi azzal, hogy felteszi, ez az Európai Egyesült Államok létrehozására indult el, és haladt sok évtizeden át, ám Jean Monnet és Robert Schuman e szép elképzelése az elmúlt 15 évben sajnálatos módon megtorpant, és az euroszkeptikusok, ezek a gaz "populisták" egyre nagyobb sikerrel ágálnak ellene, aminek véget kell vetni. Ebből az integrációképből következik a

---

<sup>1</sup> Egyetemi tanár (ELTE ÁJK); alkotmánybíró.

kérdésük, hogy miként lehetne ismét visszatérni az eredeti elképzeléshez, az Európai Egyesült Államok létrehozásának folytatásához. Az említett Arató/Koller tankönyv egyik szerzője, Koller Boglárka - a mostani vitapartnerem, Arató Krisztina állandó szerzőtársa - egy 2017-es anyagában így ír az integráció kezdetén kitűzött elképzelésről az Európai Egyesült Államokról, mint célról: "Kézenfekvőnek tűnik, hogy ha Európa országait egyetlen föderális államban egyesítik, ez biztosíték lesz a háború ellen. Ahogy az európai egység fejlődött, úgy változott az elképzelés is, hogy vajon mi lesz Európa végcélja. Ennek ellenére a nehézipar, majd az atomenergia-ipar, az agrárium és más szakpolitikák közösségi szintre emelésével lépésről-lépésre közeledtek a nagy célhoz, az Európai Egyesült Államok létrehozásához." (Koller 2017:35)<sup>2</sup>

Ez az integrációtörténeti összkép azonban a tényleges történeti folyamatok egy tendenciózusan szelektált narratíváján nyugszik. Az európai integrációt elkezdő Hatok, (a Benelux-államok, Franciaország, Németország és Olaszország) elitjének egy kis része, köztük Jean Monnet és Robert Schuman végső célként tényleg egy Európai Egyesült Államokat és föderatív Európát akart, de a többség ezt elvetette már a Szén- és Acélközösség létrehozásakor az 1951-es párizsi tárgyalásokon.<sup>3</sup> Ezután a néhány éves tapasztalat alapján 1957-ben a tágabb tematikájú közösségi Európa létrehozásakor, a Római Szerződésnél még inkább tartottak az európai vezetők a föderális Európa híveinek manővereitől, és még inkább odafigyeltek arra, hogy nemzetközi státusú képződményként hozzák létre az közösségi Európát.<sup>4</sup> Vagyis aki felteszi, hogy az európai integráció eredeti célkitűzése a Európai Egyesült Államok létrehozása volt távlati célként, az összetéveszti a reális országokat vezető állami vezetők többségét, akik megkötötték a vonatkozó nemzetközi szerződéseket azzal a néhány tervező értelmiségi résztvevő és egy-két közösségi vezető víziójával, akik tényleg játszottak szerepet az integráció elindulásánál, de vereséget szenvedtek,<sup>5</sup> és nem az ő víziójuk került a Közösséget, majd különösen a mai Unió elődjét létrehozó Római Szerződés papírára.

Ezután még hat év fondorlatoskodás és szervezkedés kellett, plusz a luxemburgi

---

<sup>2</sup> Szó szerint ez áll a szerzőpáros 2013-as közös kötetében is (lásd Arató/Koller 2013:220).

<sup>3</sup> A Szén- és Acélközösségként (angol rövidítésben: ECSC) indult európai integráció kezdeti célkitűzése feletti küzdelmet így írja le egy dán jogtörténész: „What materialised was the ECSC, initiated by the Schuman Declaration. Although the declaration mentioned a European federation as a distant goal, it never proved politically viable: national governments shied away from this objective in both the negotiations on the Treaty of Paris (1951) establishing the ECSC, and on the Treaties of Rome (1957) establishing the European Economic Community and the EURATOM. At the Paris conference, only the German delegation came close to supporting a federal organisation of the ECSC based on something resembling a constitutional treaty. While accepting the French idea of a supranational executive with independent powers in the shape of High Authority, the other national delegations were mostly focused on developing legal and political control of this institution. In the negotiations of the Treaty of Rome, all national governments except the Dutch moved away from the notion of a supranational executive with substantial decision making powers heralded in the Treaty of Paris. Instead they gave the main legislative role of the Council of Ministers” (Bybeberg: 2017:15).

<sup>4</sup> Tévesnek tűnik azonban az is, ahogy az 1957-es EGK előtti Montánunióban a szupranacionális mozzanat erejét állítják, amitől csak visszalépett a Római Szerződéssel az EGK (lásd pl. Gombos 2017 26-27). Rebekka Byberg leírása szerint a tagállami Miniszterekből álló Tanács mellett az akkori Főhatóság - a későbbi uniós Bizottság elődje itt - szinte csak a titkársági szerepet játszott a Tanács mellett, de soha nem tudta elérni azt a súlyt, amit a '80-as évek közepétől a Bizottság elért. (Lásd Byberg 2017:16)

<sup>5</sup> A Szén- és Acélközösség Főhatósága éléről Jean Monnet-nak 1955-ben le kellett mondani, és az 1957-es Római Szerződés tágabb tematikájú integrációjában épp erős föderalista beállítottsága miatt ő már nem kívánatos személy lett a francia állami vezetők számára, melynek állampolgáraként töltötte be előző funkcióját is. A némileg enyhébben föderalista hívó mentorának, Robert Schumannnak szintén le kellett mondania 1953-ban. De hogy látni lehessen közte és Monnet közötti differenciát a nemzetállamokat meghaladó integráció kérdésében érdemes idézni Alain Fimistert: “Schuman goes on to make a statement crucial to his understanding of European integration, in which he differs markedly from Monnet. There is no question of erasing national frontiers, but rather of changing their significance. The supranational must be built upon national foundations. Schuman defends the use of the phrase “faire l’Europe”, for the creation of Europe does not consist in creating something out of nothing, but to reassemble and readjust existing elements” (Fimister 2008: 220)

Bíróság hét bíróból álló testületében a többség átfordítása ahhoz, hogy végbemenjen 1962-től indulóan egy “bírói puccs” - ahogy Alec Sweet Stone nevezte egy 2007-es cikkében <sup>6</sup> -, és az eredeti Római Szerződéssel szemben a luxemburgi bírák (négyen három ellenében! - így egy ember döntött Európa sorsáról ekkor) kimondják a közösségi jog közvetlen hatályát és primátusát a tagállami jogok felett 1962-64 között. Ezzel a bírói puccsal jött létre tendenciájában egy fél-föderatív közösségi, majd uniós Európa, és az erre ezután ráépített Európa-tanulmányi és Európa-jogászai közösségek szigorúan a brüsszeli és luxemburgi jogász- és bírói elit által irányítva alakították ki tantételeiket és visszamenőleges integráció-történeti átírásaikat. Röviden tehát az Európai Egyesült Államok, mint az integráció eredeti célja csak az 1962-es bírói puccs révén létrejött és alapszerződés-ellenes fél-föderáció híveinek a tantétele. Ebből következően pedig az utóbbi 15 évben ismét többségi támogatáshoz jutó integráció-visszavetetés egy Közös Piac-szerű Európára nem más, mint visszatérés az európai integráció eredeti céljához és formájához.

3. De ebből fakad egy másik probléma, ami az európai integráció szerveződésének eddigi történetét írja le. A reális történés leírásának a szintjén ez még az Arató/Koller szerzőpáros integrációtörténeti tankönyvében is benne van oly módon, hogy helyesen leírják: a nemzetközi szerződéssel létrehozott Montánunió (Szén- és Acélközösség) nemzetközi entitásként létrehozva, de szűk szupranacionális jogkörrel ellátva negatív tapasztalatot adott a tagállamok számára. E negatív tapasztalatok nyomán aztán az addigi minimális szupranacionális mozzanatot is visszaszorították 1957-ben a Római Szerződésben.<sup>7</sup> Így ha a kezdetétől akarjuk reálisan leírni az integráció szerveződésének formáit, akkor azt kell rögzíteni, hogy eredetileg nemzetközi jogi entitásként jött létre az európai integráció, némi engedménnyel a szupranacionalizmusnak, majd 1957-ben ez szinte teljes mértékben ismét a nemzetközi jellegre alapult. Ekkor azonban felmerül az alapfolyamatok fogalmainak elemzése szintjén a tankönyvi bevezető fejezetben - vagy legalábbis fel kellene merülni! -, hogy akkor miképpen vált ez mára eltérővé egy pusztán nemzetközi szerveződéstől?! Ez a nyilvánvaló kérdés azonban az Arató/Koller tankönyvből kimarad, és e helyett rögtön azzal folytatódik, hogy az integráció természetére vonatkozó elméleteket sorakoztatják fel pusztán egymás mellettiségben (“Az Európai Unió értelmezési keretei: integrációelméletek”). Pedig az igazi kérdés itt ezek előtt az lenne, hogy miként és mitől változott meg a szuverén nemzetállamok nemzetközi képződménye, és csak ezután lehetne megválaszolni, hogy melyik integrációelmélet jobb ennek a leírására.

Válaszolva erre, azt lehet mondani, hogy ezt alapvetően az 1962-64-es két luxemburgi bírói döntés indította el (a *Van Gend en Loos* és a *Costa v. Enel* döntések), melyek puccszerűen szakítottak az alapszerződések nemzetközi jogi jellegével és ez alapján a közösségi jog nemzetközi jogi jellegével, és kimondták ennek közvetlen hatályát illetve a tagállami jogrendszerek feletti elsőbbségét. Ehhez képest az, hogy *De Gaulle* az üres szék politikáját alkalmazta egy ideig, és egyik másik bizottsági elnök gyengébb vagy erősebb volt, harmadrendű dolog volt az integráció történetében, hisz nyom nélkül múltak el. Ám ez a bírói puccs majd az ez alapján való továbbfokozás nyomta rá a bélyegét azóta is az Unió szerveződésére. Ehhez képest az Arató/Koller tankönyv néhány sort szentel ennek minden helyi érték, és anélkül, hogy ennek integrációtörténeti konzekvenciáit levonná (Arató/Koller 2015:136). Pedig még az átfogóbb szellemi környezetben is közhely, hogy az integráció motorja mindvégig a luxemburgi bíróság volt. Az informáltabbak pedig azt is tudják, hogy e bírák puccsa nélkül még ma is csak nemzetközi jogi jellegű képződmény lenne az EU.

Az az alapkérdés, hogy vajon az Európai Unió egy pusztán nemzetközi jogi jellegű

---

<sup>6</sup> Alec Sweet Stone: The Juridical Coup d’État and the Problem of Authority. German Law Journal. (Vol. 8) No 10. 915-928. p.

<sup>7</sup> „Ennek megfelelően az EGK-szerződés a kormányközi elvek javára visszaszorította a nemzetek feletti jelleget, de De Gaulle számára ez sem volt eléggé (...)” Arató/Koller 2015:17)

képződmény vagy föderációvá vált (váló) képződmény - miközben pedig e felett folyt a küzdelem már az integráció kezdete óta – egyáltalán nem jelenik meg ebben az integrációtörténeti tankönyvben. E helyett nyelvi szemantikai felsorolás van itt arra, hogy ki tudott ügyesebb ‘hasonlatot’ erre kitalálni: föderális képződmény, konföderáció (18. p.) állathasonlatként elefánt vagy csak “hatalmas hordó” (23. p.), vagy csak “meghatározhatatlan jelenség” – UPO (*Unidentified Political Object* 15. p.) végül “Mi is az a hogyishívják?” (28. p.). Pedig ezek mögött a reális küzdelem és integrációalakítás azért folyik már majd 70 éve, hogy közös föderatív állam legyen ez, vagy csak szuverén államok nemzetközi közössége.

A szerzőpáros egy másik közös könyvükben (“Képzelt Európa” 2013.) már inkább közelebb jut az előbb hiányolt kérdésfelvetéshez, hogy mit is hozott létre az 1957-es Római Szerződés, de erre a válaszuk dodonai: “A szerződésekkel létrehozott intézményrendszer felépítése sajátos: sem a nemzetközi szervezetekhez, sem pedig a tagállami politikai rendszerekhez nem hasonlít.” (Arató/Koller 2013:84) Ehhez képest, amikor a Montánunió természetének megítélésére összehívták 1957-ben az olasz Stresa városában a korszak leghíresebb nemzetközi jogászprofesszorait, akkor ott mindenki tudta, hogy egy nemzetközi szerződéssel létrehozott képződmény csak nemzetközi jogi entitás lehet, és nem állam. Ráadásul a Római Szerződés még vissza is vette a minimális szupranacionális jogkört, amit a Montánunió a tagállamok feletti Főhatóságnak adott, és teljes mértékben a tagállami miniszterek tanácsára bízta a döntéshozatalt. Vagyis az Európai Gazdasági Közösséget ez tiszta nemzetközi entitásként hozta létre. A szerzőpáros a jelzett visszavételt említi is,<sup>8</sup> de ezt nem használják fel a dodonai válaszuk pontosítására. Én ennek magyarázatára csak azt tudom feltenni, hogy ez szembenállt volna az európai föderáció felé fokozódó egység gondolat ívével, mely töretlenül van ebben a kötetükben is ábrázolva, és ezzel az utóbbi években felhorgadt ‘euroszkepticizmus’ még negatívabb színben tűnhet fel.

4. A másik problémám, hogy a politológus európa-tanulmányi szerzők szinte teljes mértékben kihagyják az uniós politikai szerkezet elemzésekor a luxemburgi Bíróságot. Számomra eléggé hihetetlen, hogy úgy készült el a fent jelzett tankönyv az európai integráció történetéről, hogy az előbb idézett néhány soron kívül egyáltalán nem is esik szó benne a luxemburgi bíróságról. De a tankönyvükön kívül is, például 2016-os tanulmányukban az Arató/Koller szerzőpáros a *Létünk* című folyóiratban úgy írt egy több, mint 30 oldalas tanulmányt “Válságdiagnózis és lehetséges terápia” címen, hogy meg sem említették a Bíróságot és ennek szerepét az Európai Parlament, a Bizottság és a Miniszterek Tanácsa, illetve az állam- és kormányfői Tanács mellett. Miközben a külföldi uniós szakirodalomban fő tézis, hogy az integráció motorja és az uniós hatalmi szerkezet sarokpontja a luxemburgi Bíróság. Csak megismétlem, hogy az 1985-89 közötti nagy Európa-tanulmányi összegzés a firenzei EUI és Joseph Weiler által összefogva *Integration through Law* címen adta ki öt kötetben a nagy tablót.

Az előbb már jelzett *Képzelt Európa* kötetükben a szerzőpáros már kitér röviden az uniós jog és az uniós Bíróság szerepének és természetének megítélésére, de ezt a legkevésbé sem lehet előnyükre írni. Ugyanis miközben a bevett integrációtörténeti leírások szerint evidens tény, hogy a minimális szupranacionális mozzanat kihagyása után tudatosan egy nemzetközi képződményt hoztak létre a Római Szerződést aláíró állami vezetők, melynek keretében a jogalkotás termékeit csak a nemzetközi jog szerinti, tagállami befogadással kell belső joggá tenni, addig a szerzőpáros így ír: „A közösségi jog státusza egyébként a szerződések keretében nem került tisztázásra: az ma már egyértelmű tény, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, a Bíróság 1960-as években meghozott

---

<sup>8</sup> „A Bizottság és a Montánunió Főhatósága közötti leglényegesebb különbség a jogalkotói/döntéshozatalai szerepben bekövetkezett változás – míg a Montánunió esetében a legfontosabb kérdésekben a szupranacionális jellegű Főhatóság döntött, az Európa Gazdasági Közösség esetében a tagállamok érdekeit megjelenítő Tanácsot illette meg a döntéshozatal joga.” Arató/Koller 2013:85).

ítéleteiből következtethető ki.”(Arató/Koller 2013:86.). Ehhez képest a közösségi jogi rendeleteknek és irányelveknek egészen 1962-ig senki által nem vitatottan nem volt közvetlen hatálya és primátusa a tagállami jogok felett, és a Közösség normái, mint nemzetközi jogi képződmény normái kerültek bevitelre a belső jogrendszerekbe. Évekig készült rá a Bizottság jogi részlege és ennek vezetője, *Michel Gaudet*, hogy amit nem sikerült a föderalistáknak megtenni a Római Szerződés megírásakor, azt a luxemburgi bírák többségével puccsszerűen hozzák létre. Ezt meg is tették 1962-és 1964 között két teljes páfordulást hozó döntésükben - az előbb már említett *Van Gend en Loos* és a *Costa v. Enel* döntésekben - mely fordulatot Morten Rasmussen 2014-es írása a közösségi jog “forradalmasításának” nevez,<sup>9</sup> előtte Alec Sweet Stone pedig bírói államcsínynek.<sup>10</sup> Stone a következőképpen pontosítja a szerzőpárosunknál dodonai homályban hagyott jelleget a közösségi jogról: “The Treaty of Rome established an enforcement system that I would characterize as “international law plus”, the “plus” being the compulsory nature of the Court’s jurisdiction and the authority of the Commission within the various proceedings. With respect to national law, the Member States neither provided for the primacy or direct applicability of the Treaty in their courts. As a now familiar metanarrative would have it, the Treaty of Rome was “constitutionalised”, and the Community thereby “transformed” by a series of seminal decisions of the European Court.” (Stone 2007: 924). De nemcsak a Közösség egész jellegét megváltoztató és felhatalmazás nélküli “alkotmányozó “ volt ekkor a luxemburgi Bíróság, hanem azóta is a legtöbb uniós politikai alaptörvényt – a jogi döntések álcájában – ez a szerv hozza meg.

A hazai szakirodalomban kivételképpen az európai jogi összegzésében Blutman László egy lábjegyzetében jelzi is, hogy az európai politika ténylegesen nem igazán az arra hivatott EP és a kormányközi testületekben alakult az elmúlt évtizedekben, hanem luxemburgi bírák alapszerződés értelmezései révén: „A Bíróság ítélkezésében, az uniós jogrend létéből és egyes sajátosságaiból fakadóan, az integrációs politikai folyamatok több vonatkozásban eljogiasodtak, és helyenként a politikai döntések helyett magasabb elvekből vagy az alapító szerződésekből közvetetten levezetett bírósági döntések vették át.” (Blutman 2014:85). Igaz, hogy e lábjegyzetben elhelyezett megjegyzés után ő ezt félre is tolja, – feltehetően annak biztos tudatában, hogy ennek elemzése nem a jogász dolga –, pedig épp itt kezdődik az igazán izgalmas feladat az uniós hatalmi szerkezet elemzése céljából. Az én egész kötetem erről szól.

5. Hogy szisztematikusan kihagyja Arató Krisztina a luxemburgi Bíróságot az elemzéseiből, az hiányként jelenik meg akkor is, amikor egy kis könyvrészletében a Bizottság jogszabály-kezdeményező funkcióját elemzi a Kende/Szűcs-féle Európai közjog és politika című kötetben 2006-ban. Miközben a vonatkozó külföldi uniós szakirodalomban már bevett tétel,<sup>11</sup> hogy a Bizottság a monopoljogát az uniós rendeletek és irányelvek javasolásához a luxemburgi esetjog kodifikálására használja fel, addig Arató Krisztinánál ez meg sem jelenik az erre vonatkozó kis könyvrészletében. Egy itteni lábjegyzetében így ír erről: “Bizottsági belső kutatások szerint 1991-ben az összes bizottsági javaslat 21 százalékában, 1992-ben

---

<sup>9</sup>Morten Rasmussen: Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgement. International Journal of Constitutional Law. (Vol. 12) 2014. Issue 1. (136-163).

<sup>10</sup>Alec Sweet Stone: The Juridical Coup d’État and the Problem of Authority. German Law Journal. (Vol. 8) No. 10. 915-928. p.

<sup>11</sup>Lásd ennek részletezésére Fabio Wasserfallen: 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.; illetve: Michael Blauberg/Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and its political impact. West European Politics, (Vol 40.) 2017, No. 4. 907-918 p. illetve Björn Schreienmach: Vom EuGH zur Richtlinie - wie die Eu-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working papers 2014. No. 183. Bremen. 2. p.

pedig 15 százalékában származott a Tanács felkérése nyomán” (Arató 2006:342). Az uniós hatalmi szerkezet illetően pedig talán nem kell külön kiemelni, hogy milyen hatalmi súlyt jelent a luxemburgi bírák számára, hogy ők a tényleges törvényhozók, amellet hogy minden egyedi uniós döntést is végső fokon ők hoznak meg. Björn 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, sprich: 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.” (Schreienmacher 2014:2) *Arató Krisztina ennek nem észlelésével félrefuttatja megítélésem szerint a luxemburgi Bíróság uniós hatalmi szerkezetben játszott szerepét.*

### *Irodalom*

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

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

Gombos Katalin (2017): Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai. Wolters Kluwer. Budapest. 2017.

Arató Krisztina (2006): Jogszabály- és politikakezdeményező funkció. In. Kende Tamás/Szücs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika. Complex Kiadó. Budapest. 2006. 341-348. p.

Arató Krisztina/Koller Boglárka (2015): Európa utazása. Integrációtörténet. Gondolat, Budapest. 2015

Arató Krisztina/Koller Boglárka (2016): EU válságdiagnózis és lehetséges terápia. Létünk, 2016/2. 57-86-p.

Arató Krisztina/Koller Boglárka (2013): Képzelt Európa. Balassi Kiadó. Budapest. 2013.

Fimister, Alain Paul (2008): Robert Schuman: Neo-Scholastic Humanism and the Reunification of Europe. Peter Lang. Brussels.

Koller Boglárka (2017): Identitásproblémák a kortárs Európában. In: Európai identitások. Robert Schuman Alapítvány, Konrad Adenauer Alapítvány. 2017. 30-52. p.

Navracsics Tibor (2018): Intézményi jövőképek a Brexit utáni időszakban. Európai Tükör 2018/1.

Rasmussen, Morten: Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgement. International Journal of Consitutional Law. (Vol. 12) 2014. Issue 1. (136-163).



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

Sweet-Stone, Alec (2007): The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority. German Law Journal. (Vol. 8) No. 10. 915-928. p.

Wasserfallen Fabio (2009): The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union. St. Gallen, January 8-9, 2009

