BÍRÓKRÁCIA

Pokol Béla: *Európai jurisztokrácia – az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 190 oldal, ár nélkül

Európai jurisztokrácia – az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései címmel írta meg legújabb kötetét Pokol Béla alkotmánybíró, egyetemi tanár. Írásában részletesen és pontosan világítja meg, hogy az alkotmánybíróságok, illetve a „gyakorlatukat" továbbfejlesztő nemzetközi bíróságok a köréjük szerveződött jogászelittel, valamint számos NGO-val együttműködve úgy veszik át a hatalmat a demokratikusan megválasztott parlamentektől, hogy arra nincs felhatalmazásuk, legitimációjuk, és semmilyen módon nem biztosított a számonkérhetőségük. Pokol korábbi munkáiban is részletesen is írt már az ún. perlési politizálás szuverenitás-veszélyeztető tendenciáiról, a politikai kérdések el(alap)jogiasításán, valamint a globális alkotmányjogi filmréteg kialakításán keresztül a politikai döntéshozatal kiszervezéséről, jelen kötetében pedig mindezen „elméleti keretek" gyakorlati működését mutatja be az Európai Unió Bíróságának (EUB) működésének tükrében.

Az egész kérdés megértéséhez a szerző mindenekelőtt betekintést enged az alkotmánybíráskodás történetébe, hogy ezen keresztül az olvasó megérthesse azt a folyamatot, amely a jurisztokratikus hatalmi szerveződésekhez vezetett. Amerikai, európai és egyéb példákon (Dél-Afrika, Új-Zéland) keresztül figyelhető meg, hogy a politikai elit számos esetben tudatosan növelte az alkotmánybíróságok szerepét, vagy azért, hogy „lejáró" hatalmát átmentse, vagy éppen azért, hogy a külföldről átvett politikai modellt megszilárdítsa. A testületek hatalmát érzékeltetendő, a német példa kapcsán Pokol idézi Rudolf Smend jogfilozófus megállapítását, amely szerint a „német alkotmány valójában az, amit az alkotmánybírák annak mondanak".

A lokális jurisztokrácia megalapozása után az ebben érdekelt jogászcsoportok hozzáláttak a globális jurisztokrácia kialakításához. Európában ennek Pokol szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) volt az első hírnöke. Ahogy fogalmaz: „értelmezésével az egyes garanciális alapjogokat kiterjesztette, és lényegében teljes jogterületeket az ellenőrzése alá vont ezekre hivatkozva". Emellett a testület egyfajta kétszintű alkotmányosságot hozott létre, azaz a tagállami alaptörvények csak az alkotmányosság alacsonyabb szintjét jelentik, felettük pedig a nemzetközi, illetve európai „alkotmányosság" áll. Mindez aláásta a nemzetállamok szuverenitását, amely folyamatra ráerősített a „nemzetközi jog alkotmányjogiasítása" is. Ezt Pokol úgy jellemzi, hogy a nemzetközi jogot, amelyet eredetileg tagállamok közötti megállapodások hoztak létre, egyesek államok feletti globális alkotmányjogként kezelik. Ráadásul a szerző azt is bemutatja, hogy az EJEB-bírákat hogyan irányítja saját, de nekik alá nem rendelt apparátusuk, amely lényegében túszul ejtette a testület döntéshozatali rendjét.

Mindezek után tér rá Pokol könyve lényegére: az EUB jurisztokratikus tevékenységének bemutatására. Megállapítása szerint itt kevésbé rossz a helyzet, mint az EJEB esetében, de hasonlóságok is vannak. Az apparátusra itt a bírák nagyobb befolyást gyakorolnak, azonban a főtanácsnoki vélemények sok esetben befolyásolják az ítéleteket. Emellett kiemelt jelentősége van a forgóajtó-hasonlattal jellemzett jelenségnek, amely az EUB és az Európai Bizottság munkatársai közötti kölcsönös átjárást jelenti. Szintén problémaként azonosítja Pokol a régi tagállamokból érkezett bírák belső körét, akik kirekesztik az újabb tagállamok delegáltjait, megszerezve maguknak minden fontosabb ügyet.

Pokol javaslatokat is megfogalmaz a helyzet kezelésére. Szerinte létre kell hozni egy olyan bíróságot, amely szankcionálja a hatáskörtúllépést az EUB esetében, állandó tanácsokba kellene rendezni az EUB bíráit, az elnök helyett állandó mechanizmusra kellene

bízni az ügyelosztást, és lehetővé kellene tenni a különvéleményeket és párhuzamos indokolásokat. Javasolja továbbá, hogy a forgóajtó bezárása érdekében a bírák munkatársa ne lehessen olyan személy, aki a megelőző három éven belül a Bizottságnál dolgozott, illetve ugyanez fordítva is éljen. Végül kitér arra, hogy a francia helyett az angol nyelvet kellene munkanyelvként használni, mert a jelenlegi helyzet erősen kontraszelektál a jelöltek között.

Az írás szerint az uniós jurisztokrácia egyik nagy hátulütője az így kialakult hatalom korlátozhatatlansága, ami részben a nyilvánosság sokkal kisebb mértékével, részben a jogorvoslat hiányával magyarázható. Ezt segíti, hogy az EUB és a Bizottság szinte tandemszerűen működik együtt, háttérbe szorítva a tagállami érdekeket képviselő Tanácsot. A Bizottság hálás az EUB segítségéért, így hozzájárul szerepe növekedéséhez, például azáltal, hogy elősegíti az eseti döntések általános érvényű normaként történő felfogását.

A jurisztokratikus berendezkedéssel szemben Pokol szerint létezik, létezhet tagállami ellenállás. Ennek egyik eleme az EUB ítéleteinek negligálása, másrészt az előzetes döntéshozatali kérelmek számának visszafogása. Értelemszerűen a nemzetközi hálózatok abban érdekeltek, hogy minél többször kérjék ki a tagállami bíróságok az EUB véleményét, ezt pedig azzal is segítik, hogy a jogvédelemmel foglalkozó szervezetek jogi képviselőként a lehető legtöbbször maguk is kérik ezt. Emellett rendszeresen szerveznek továbbképzéseket, érzékenyítő kurzusokat a bíráknak, ahol igyekeznek a fejükbe verni, hogy szakmailag az a helyes, ha kikérik Luxemburg véleményét.

A professzor később is kitér a nemzetközi NGO-hálózatok, kiemelten az Open Society Foundations szerepére a jurisztokratikus berendezkedés kialakításában és fenntartásában. Ezek a szervezetek a már említett, a bírák és munkatársaik számára szervezett képzéseken túl számos per indításával tesznek keresztbe a szuverenitásukat védő nemzetállamoknak, és segítik elő a nemzetközi bíróságok esetjogának számukra kedvező irányú fejlesztését. Komoly lobbitevékenységet folytatnak az Európai Bizottságnál is, és nem kevés sikert értek el a döntések befolyásolásában. Abba is beleszólnak, hogy az uniós jogalkotási eljárások során ki legyen az Európai Parlament jelentéstevője, amelyben segítségükre van a nemrég kiszivárgott lista a hozzájuk hű EP-képviselőkről. Kirívó példa az EUB kapcsán, hogy valójában nem a közösségi jog, hanem e testület volt az, mely 1963-ben kimondta az alapszerződések közvetlen tagállami hatályát, „alkotmányjogiasítva" a nemzetközi jogi alapokon nyugvó szerződéseket.

Pokol Béla átfogó, provokatív és kíméletlenül őszinte művében rávilágít a jogászok bizonyos csoportjai által folytatott demokráciaellenes küzdelemre, amelynek során a parlamentektől a bíróságokhoz helyeznék át a hatalmat, maguknak vindikálva azt. A bíróságok a jogállamban a parlament ellenőrzésére is hivatottak, de vajon ki ellenőrzi a bíróságokat, ha túllépik hatáskörüket, vagy ha feladják saját függetlenségüket? A jurisztokrácia szükségszerűen antidemokratikus, és ezekre a változtatásokra senki sem hatalmazta fel az NGO-kkal szövetségben dolgozó nemzetközi „jogászklubokat". A súlyos legitimációs probléma és a kontroll hiánya ugyanúgy vezethet zsarnoksághoz a bíróságok esetében, mint a parlamenteknél. Az alkotmány- és nemzetközi bíróságoknak ezért vissza kell térniük eredeti szerepükhöz, politikaalkotás helyett a törvények betartatásához. Bátran mondhatjuk tehát a prófétával: „Eddig jőjj és ne tovább; ez itt ellene áll kevély habjaidnak" (Jób 38,11).

Szánthó Miklós