

---

# TANULMÁNYOK

---

PACZOLAY PÉTER

## Az Európai Közösségek Bíróságának politikai legitimitációja

### I. A BÍRÓSÁGOK ÉS A POLITIKAI LEGITIMÁCIÓ

A tanulmány a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság, hivatalos nevén az Európai Közösségek Bírósága (*Court of Justice of the European Communities*) politikai legitimitációjának kérdését vizsgálja.

Az utóbbi évtized jól kitapintható világjelensége, hogy megnőtt a politikatudósok, mégpedig a nem közjogi háttérrel-múlttal rendelkező politikatudósok érdeklődése a *judicial politics*, a bíróságok politikaformáló szerepe iránt (Shapiro–Stone, 1994: 398.). Ma már mind többen elismerik, hogy a politikatudósok nem képesek az európai integráció dinamikáját a jogi integráció értelmezése nélkül megmagyarázni (Weiler, 1997: 103–105; Stone Sweet–Brunell, 1998: 77.), és erőteljesen hangsúlyozzák a két terület együttműködésének – tehát nem csupán egymás mellett élésének – szükségességét, mert a jogtudomány nem állhat meg saját területének határainál, és a politikatudósoknak sem kell kritikátlanul átvenniük a jogtudomány vonatkozó tételeit (Joerges, 1996: 106–108.). A most tárgyalt kérdés megközelítésekor a legszerencsésebbnek a politika-elméleti és jogelméleti nézőpont egységes alkalmazása tűnik.

#### *A bíróságok legitimitációja*

Valamely politikai intézmény legitimitációja az intézmény legitimitásának, vagyis elfogadottságának és érvényességének az igazolását jelenti, melynek során különböző eljárásokkal és érvekkel igazolják az adott intézmény által gyakorolt uralmat. Az intézménynek meg kell alapoznia a

hatalom gyakorlásához való jogát. Shapiro a bíróságok összehasonlító politikai elemzését nyújtó klasszikus munkájában (Shapiro, 1981: I. fejezet) kimutatja, hogy a bíróságok társadalmi legitimitációja többféle alapon nyugszik: valamilyen keverékét képezi a kompromisszum elősegítésén munkálkodó közvetítés (*mediation*), a vitában a felek által kötelezőnek elismert döntést hozó döntőbíráskodás (*arbitration*) és az állam kényszerítő hatalmával támogatott ítélezés (*adjudication*) elemeinek. Mindez „bizonytalan” legitimitációt eredményez, a bíróságok mégis rendkívül fontos elemei a jogrendeknek.

Valamely intézmény politikai legitimitációjának lényeges eleme a támogatottság. Egyes – főleg politológus – szerzők lényegében azonosítják a kettőt (Caldeira–Gibson, 1995: 357.). A támogatottságnál megkülönböztethető az intézmény valamely döntésére vonatkozó konkrét támogatás és az intézmény egészét értékelő általános támogatottság. Magam részéről nem tudom a legitimitációt a támogatottságra egyszerűsíteni, az igazoló eljárást ugyanolyan fontos elemnek tartom.

Az Európai Bíróság kétségtelenül hatalommal bír a közösségi intézményekkel és a tagállamokkal szemben is. E körben gyakorolt hatalmát a Bíróságnak igazolnia kell. Valamely bíróság politikai legitimitációjának kérdése persze csak ott merül fel, ahol a bíróság a törvényekben tételesen és egyértelműen lefektetett hatáskörén túllép, vagy e túllépés gyanúját ébresztő döntéseket hoz. Ez a valamennyi bírói felülvizsgálatot jellemző hatáskör-kiépítés, mikor az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó bírói szerv saját hatásköre határait definiálja. Ilyen értelemben vitatott az 1803. évi *Marbury v. Madison* döntés óta az amerikai Legfelsőbb Bíróságnak eleve az a hatásköre, hogy törvényeket alkotmányellenesnek minősítsen, és ennek következtében alkalmazásukat – vagyis a nép által választott képviselők akarátát – mellőzze. Az amerikai alkotmány szövege ilyen tétele felhatalmazást ugyanis nem ad.

Ha elfogadjuk is ezt az alkotmányértelmező hatáskört – a külön erre a célra létrehozott európai alkotmánybíróságok esetében ez nem is lehet kérdés –, beleütközünk a következő problémába: az alkotmányt értelmező bírának mennyire szigorúan kell kötődniük az alkotmányszöveghez. A szövegtől elrugaszkodó aktivizmusnak nincs politikai igazoltsága – hangzik a vád. Az Európai Bíróság esetében is logikusan ott merül fel a politikai legitimitáció kérdése, ahol a bíróság a tételes szabályokon túlmenő aktivitásba kezd.

### *A bíróságok legitimáló funkciója*

A legitimitációnak létezik egy másik oldala is, nevezetesen az, hogy a bíróságok működése mennyire támogathatja, erősítheti a rendszer legitimitációját, vagyis miként működhet legitimáló erővel. A szorosán vett jogi szemléleten túllépő politikatudományi elemzés rámutat arra, hogy a bírói jogalkotás bizonyos helyzetekben szükségszerű a politikai rendszer működéséhez. Shapiro hivatkozott elemzése bizonyította, hogy a bíróságok vitákat eldöntő eljárásuk révén alapvetően befolyásolhatják a politi-

kai rendszerek alakulását, ezek politikai legitimációját és az államfejlődést. Stone Sweet szerint ez alapvetően abból ered, hogy a jogvita eldöntésével a bíró az egyedi döntéssel nemcsak lezárja a múltban keletkezett konfliktust, hanem jelzi, hogy hasonló ügyeket hasonlóképpen dönt el a jövőben, és ezzel általános és a jövőre is vonatkozó jogi aktust hoz, amely potenciálisan sokak döntését befolyásolhatja. Természetesen a törvényhozás sokkal hatékonyabb formája a jogalkotásnak, azonban éppen ebből fakadhatnak a nehézségei is: tudniillik a törvény-jog közvetlenül és mindenkire kötelezően jelenik meg, és éppen ez a súly nehezítheti meg a különböző érdekek eredőjeként megjelenő döntéshozatali folyamatot, míg a bírói döntéshozatalban ez a kollektív cselekvés szabály szerint nem érvényesül. Ennek folytán a bírói normaalkotás sok területen és sok nehéz kérdésben megelőzi a törvényhozást. Tegyük hozzá: a törvényhozók nemegyszer, mégleghelesen képmutató módon, bírálják a bíróságokat illegitim aktivizmusuk miatt, ám ezzel egyidejűleg tudatosan igyekeznek a politikai döntéshozatalban elakadt ügyeket jogvitaként prezentálni és a döntést a bírósághoz tolni.

Összefoglalóan beszélhetünk a „bírói közpolitika-formálásról” (judicial public policy making), mikor a bíróságok hozzájárulnak a közpolitikák kialakításához, megőrzéséhez vagy megváltoztatásához. Ezt a bíróságok jogalkalmazó funkciójuknál fogva nyilván olyan területen tehetik meg, ahol a közpolitikák valamilyen közjogi –kötelező kormányzati – szabályozás alatt állnak (Rasmussen, 1986: 4.).

## II. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA ÉS A LEGITIMÁCIÓ

Az Európai Bíróság legitimációjának vizsgálata nem közelíthető meg átfogó, differenciálatlan módon. A fenti meghatározásoknak megfelelően az Európai Bíróság legitimációjának következő szintjeit vizsgálom:

I. A bíróság szerződéseken alapuló hatáskörei – ezek nemzetközi közjogi alapon is igazolhatók.

II. A Bíróság aktivizmusának legitimációja. Ennek fő területei:

1. a közösségi jogrendszer alkotmányosítása és a közösségi jog elveinek kimunkálása,

2. a beavatkozás a tagállami jogrendszerekbe,

3. a Közösség demokratizálása,

4. az emberi alapjogok érvényesítése.

E csoportban, mint látni fogjuk, a Bíróság olyan politikaformáló szerepet vállalt, amelynek legitimációja különösen megkérdőjelezhető.

### *1. A közösségi jog „örzöje” – nemzetközi közjogi legitimáció*

Az Európai Bíróság legitimációja vitatott, működésének legitimáló ereje viszont jogi, szociológiai és politológiai szempontból egyaránt jelentős. A hetvenes évek óta közkeletű nézet, hogy az Európai Közösség el-

ső számú legitimáló ereje a jog uralma. E nézet terjesztői szerint a Közösségre érvényes Max Weber tézise, hogy a modern társadalmakban a legitimáció legáltalánosabb alapja a hit a legalitásban, a formálisan helyes és a megfelelő eljárással elfogadott szabályoknak való engedelmeség iránti készség. Az európai integráció vezérelve a jog uralma, az, hogy a tagállamok és a közösségi intézmények egyaránt meghatározott szabályok és elvek alapján járnak el, és ezek érvényesülését független bíróság garantálja. Az Európai Közösség nem állam, hanem jogközösség. A közösségi jog és az Európai Bíróság hozzájárulása rendkívül jelentős volt ehhez, mégpedig nem egyes közösségi szakpolitikák igazolásával, hanem a jogrendszeren keresztül az egész közösségi intézményrendszer legitímálásával (Obradovic, 1996: 196–198.).

Elfogadjuk azt a közkeletű megközelítést, amely szerint a Bíróság egyik fő feladata az, hogy a szerződések rendelkezéseinek betartására felügyeljen (Navracsics, 1998: 133.). Az ezzel kapcsolatos hatásköröket a szerződések pontosan körülhatárolják, és a Bíróság eljárása e keretek között zajlik, így politikai legitimációja – a szerződések egyértelmű tételes rendelkezései alapján – nem vitatható. A legitimáció egyszerűen levezethető a hagyományos nemzetközi közjogi érveléssel (*pacta sunt servanda*).

A Bíróság az Európai Szén- és Acélközösséget megeremtő szerződés keretében jött létre, de hatáskörét bővítette és pontosította 1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés és az Euratom-szerződés. A mindhárom szerződésben nagyjából azonosan megfogalmazott feladatát a következő eljárásokban látja el:

– Római Szerződés 164. (az Amszterdami Szerződés szerinti újraszámolás szerint 220.) cikkely: a bíróság biztosítja a jog betartását a szerződés értelmezése és alkalmazása során;

– 169. és 170. (226–227.) cikkely alapján megítéli, hogy valamely tagállam megszegte-e a szerződésből származó valamely kötelezettségét;

– 173. (230.) cikkely: a bíróság felügyeli a közösségi intézmények (Európai Parlament, Tanács, Bizottság, Központi Bank) aktusainak jogszerűségét;

– 177. (234.) cikkely: a bíróság előzetes ítélettel dönt a szerződés értelmezéséről, a közösségi szervek és az EKB aktusainak érvényességéről és értelmezéséről.

A bíróság így hol a nemzetközi bíróság, hol a fellebbviteli fórum, hol a bírói felülvizsgálatot végző, ha úgy tetszik, alkotmánybíróság képét mutatja, akár egyazon eljárás során.

Az ügyek egyrészt közvetlenül kerülnek a bíróság elé, tagállamok közötti viták, közösségi intézmények valamely aktusának megtámadása vagy közösségi intézménynek tagállam ellen indított keresete esetében. Az ügyek Bíróság elé kerülésének másik módja az úgynevezett előzetes eljárás, mellyel a tagállami bíróságok kérhetik az előttük folyó ügy eldöntéséhez a közösségi jog értelmezését. (Ne feledjük, hogy a közösségi jog alkalmazásának elsődleges fórumai a nemzeti bíróságok!)

Az Európai Bíróság közjogi funkciói közül mindenekelőtt azt kell kiemelni, hogy a Bíróság megerősítette a közösségi jog szerepét és legitimáló erejét.

Nem kevésbé jelentős, hogy a közösségi szakpolitikákat megerősítette, azok hatáskörét kiterjesztette. Így a bíróság a társadalombiztosítási jogosultságok harmonizációjára szorította a tagállamokat például a bevándorló munkások esetében. A szakpolitikai hatáskörök kiterjesztésében is élen járt a Bíróság az egységes európai piac megteremtésében. Végül jelentős a Bíróság szerepe a közösségi intézmények hatásköri egyensúlyának megteremtésében (Nugent, 1995: 220–222.).

## 2. Az aktivizmus legitimációjának problémái – és a válaszok

A másik hatásköri csoport, a szerződések értelmezése viszont messzire vezető kérdéseket vet föl. A szinte közhelyszerű megállapítások, melyek a bíróságról mint az „integráció motorjáról” szólnak, illetve amelyek a pusztá jogértelmezés helyett „kreatív jogalkotásról” „szólnak”, egyaránt felfoghatók elismerő dicséretnek és az aktivizmus politikai legitimációját is megkérdőjelező bírálóknak.

Mi váltotta ki az alkotmánybíróságokra oly gyakran rásütött aktivizmus vádját?

A kérdés az egész integrációs folyamat alkotmányos-politológiai alapproblémája – az európai alkotmány léte vagy nem léte körül forog. Ez összefügg az unió természetével és az arra vonatkozó intergovernmentális és szupranacionalista elméletekkel, továbbá a szuverenitás átalakulásának teóriáival.

## A SZERZŐDÉSES RENDSZER ALKOTMÁNYOSÍTÁSA

Először tekintsük át azokat a történeti szempontokat, amelyek az „alkotmányosodás” folyamatát igazolják! Az Európai Közösségek eredetileg kisszámú, szuverén állam közötti, csak meghatározott részterületeket szabályozó szerződésekben jött létre. Ez még vitathatatlanul kormányközi szervezet volt, melyet nemzetközi jogi szerződések szabályoztak. A rendszer „alkotmányosítását” a Bíróság a szerződések felhatalmazása nélkül, és a tagállamok ellenzése ellenére kezdte meg. Ennek fő eszköze a Római Szerződés 177. cikke szerinti előzetes eljárás volt, melynek révén eredetileg a közösségi jog következetes alkalmazását kívánták biztosítani. A szerződésben részes államok eredeti szándékát messze túllépve a Bíróság olyan mechanizmust épített ki, amely révén magánszemélyek saját kormányukat perelhetik, és a tagállamok bírái saját hazai törvényhozásukat felülvizsgálhatják. E folyamat első, a szakirodalom szerint 1962–1979 közötti szakaszában a Bíróság kidolgozta és érvényesítette a közösségi jog szupremáciájának (Costa, 1964; Simmenthal, 1978), illetve közvetlen hatályának (Van Gend en Loos, 1963; Van Duyn, 1974) „alkotmányos” elvét.

A tagállamok kifejezetten nem járultak hozzá az európai jogrendszer ilyen továbbfejlesztéséhez. A szerződéselméletek 17. században kidolgo-

zott érvelése idézhető itt, mely a hallgatólagos beleegyezéssel érvel. Nem feledhetjük azonban, hogy a tagállamok hallgatólagos beleegyezését nagymértékben előmozdította a szerződések megváltoztatásának nehézsége (tagállamok egyhangú egyetértése, tagállami ratifikációk, adott esetben népszavazás). Hangzatosabb az az érv, hogy a csatlakozó államok tisztában voltak a Bíróság doktrínáival, mégsem kifogásolták azokat. A Bíróság valóban már 1964-ben kimondta (Costa), hogy „a nemzetközi szerződésekkel ellentétben az EGK-szerződés saját jogrendszerrel alkotott... a tagállamok korlátozták szuverén jogaikat”!

Egy politológiai tanulmányban a transznacionális bírósági irányultságot a szerzők a szabadkereskedelmi és a szociális biztonsággal kapcsolatos ügyekben mutatják ki. Egy másik vizsgálat szerint a szabadkereskedelmi (169. cikk szerinti) ügyek kétharmadában a tagállami szabályokat a Bíróság a szerződést megsértőnek ítélte, míg egyharmadában fenntartotta azokat. Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a vizsgált esetek 86%-ában a Bíróság a bizottság álláspontját fogadta el. Mindez akkor történt, amikor a többi európai intézményben a tárgyalások holtpontra jutottak (Stone Sweet–Burnell, 1998: 76.).

Nagyon tanulságos e legitimálási folyamatban a Maastrichti, illetve az Amszterdami Szerződésekben a Bíróságra vonatkozó szabályok változására, illetve az ezeket megelőző tárgyalási-alkudozási folyamatokra felhívni a figyelmet (Albors-Llorens, 1998). Itt ugyanis nem hallgatólagos elfogadásról, hanem tudatos tárgyalások eredményeként született szabályokról van szó. A Maastrichti Szerződés egyfelől nem korlátozta a Bíróság által aktivista módon az Európai Közösségekre (ekkortól Európai Közösségre) nézve kidolgozott hatásköröket ugyanis, noha lett volna erre gyakorlati lehetőség is. Ugyanakkor nem adott a Bíróságnak hatáskört a második (kül- és biztonságpolitikai együttműködés) és a harmadik pillér (igazság- és belügyi együttműködés) alá tartozó kérdésekben.

A Bíróság az 1996. évi kormányközi konferenciához intézett jelentésében különösen ez utóbbit kifogásolta súlyosan. Az Amszterdami Szerződés módosított 46. (volt L.) cikkelye ezek után kiterjesztette a Bíróság hatáskörét egyes, a harmadik pillér alá tartozó ügyekre, és más kérdésekre is (*flexibility clauses*), módosította hatáskörét a vízum-, a menedék- és a bevándorlási ügyekben. A harmadik pillérre történő kiterjesztés azonban nagyon határozott megszorításokat tartalmaz tartalmi és eljárási szempontból egyaránt:

– A Bíróság nem vizsgálhatja felül a tagállamok rendőrségei műveleteinek arányosságát és érvényességét, a belbiztonság, a jog és a rend érdekében hozott döntéseket (tartalmi kérdés);

– a tárgyban hozandó előzetes ítéletekhez a tagállamok kifejezett beleegyező nyilatkozata szükséges, amelyben arról is rendelkeznek, hogy bármely nemzeti bíróság vagy csak a végső fokon eljáró bíróságok fordulhatnak saját diszkrécionális döntésük alapján az EK Bíróságához (eljárási kérdés).



## A TAGÁLLAMI BÍRÓSÁGOK FELHATALMAZÁSA

Az alkotmányosodás második szakaszában a Bíróság saját hatalmának megalapozása után a nemzeti bíróságokat is felruházta korábban nem gyakorolt hatalommal. A közvetett hatály doktrínája alapján a nemzeti bírónak a közösségi joggal összhangban kell értelmeznie a hazai jogot, még akkor is, ha a hazai jogszabály a direktíva előtt született (Von Colson, 1984; Marleasing, 1990). Végül a Francovich-döntéssel (1991) a Bíróság felállította a kormányzati felelősség tételét. Ennek értelmében a hazai bíró kártérítésre kötelezheti az államot olyan kárért, melyet valamely közösségi direktíva megfelelő alkalmazásának elmulasztása okozott.

E hatásköröket a szerződések szabályai természetesen nem tartalmazzák. Ezen komplex jogkör kialakításához netán a tagállamoktól kapott a Bíróság explicit felhatalmazást? Nem. Akkor honnan nyerte el ehhez a Bíróság legitimitációját? Abból, hogy a tagállamok nem léptek fel – szerződések szintjén – e folyamat megakadályozása érdekében. A nemzeti bíróságok pedig – ha nem is egyforma lelkesedéssel – de partnerül szegődtek a közösségi jog felsőbbiségét hirdető doktrína érvényesítéséhez (Slaughter–Stone Sweet–Weiler, 1997). A Bíróság felhatalmazása alapján közösségi bírók lettek, még ha a jogvitákat a közösségi jog alapján kell eldönteniük is. A Bíróság szerint a nemzeti bíróságoknak a közösségi jog szupremáciáját kell érvényesíteniük. A kialakult helyzet legitimitációja tehát kifejezetten pragmatikus realizmuson, az „így történt” gyakorlatán nyugszik. A szociális ellátások terén a Bíróság 1990–1991-ben három elakadt tanácsi jogalkotási kezdeményezést is bírói döntésként juttatott érvényre (Stone Sweet–Brunell, 1998: 77.).

## AZ EK DEMOKRATIZÁLÁSA?

Az Európai Közösség demokratikus deficitjének közhelyszerű felemlgetése során hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy a Római Szerződés céljai között a demokrácia eleve nem is szerepelt: a közösség megteremtésének a preambulumban megjelölt céljai között nem a demokrácia, hanem a szabadság és a béke fordult elő. A közösségi intézményi struktúrát nem demokratikus intézményrendszerként kívánták létrehozni, amit tükrözött a – hagyományos kategóriák szerinti – végrehajtó hatalom központi szerepe a rendszer működtetésében, a közösségi és a tagállami szinten egyaránt. (A későbbiekben ez a cél tételesen is megjelent az uniós szerződésben.) Továbbá a Római Szerződés azt a követelményt se fogalmazta meg, hogy csak demokratikus államok csatlakozhatnak a közösséghez (Mancini–Keeling, 1994: 175.), ez a követelmény csak később került a Közösség céljai közé.

A közösség demokratizálódásának egyik mérföldköve lett a Bíróság 1980-ban hozott döntése a *Roquette Freres v Council* ügyben. A Tanács egy agrárügyben az Európai Parlament véleményének késlekedése miatt egyedül döntött, és ezt a szabályozást a Bíróság megsemmisítette, mert a Parlamenttel folytatott konzultáció a Közösség törvényhozási folyama-

tának lényeges tényezője, „és ha korlátozottan is, de azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi közösségi szinten, hogy a népnek a képviselőtestületen keresztül részt kell vennie a hatalomgyakorlásban” (138/79. [1980] ECR 3333., para 33.). Honnan kerül az indokolásba az alapvető demokratikus elv? A szerződések szövegében nem szerepel. A Bíróság egyik bírója, Mancini szerint a tagállamok alkotmányos hagyományából. Ez alapján a Bíróság mintegy felruházhathat egy, a szerződésben nevesített intézményt – az Európai Parlamentet – olyan funkcióval, amely a tagállamok belső politikai berendezkedésében adott (Uo. 179.). A bíróság döntése utólagos legitimitációt nyert az Egységes Európai Akta (*Single European Act*) elfogadásával, mellyel az Európai Parlament a korábbinál szélesebb hatáskört kapott a jogalkotásban.

Hasonló folyamat játszódott le a parlament bíróság előtti keresetindítási jogával kapcsolatban. A keresetindítási jogot szabályozó 173. cikk úgymond „teremtő újraértelmezése” (*creatively reinterpret*) 1986-ban a *Les Verts v Parliament* ügygel indult, melyben a Bíróság megengedte, hogy a francia zöld pártja keresetet indítson a Parlament ellen: vagyis a Parlament által alkotott normák bírói felülvizsgálat tárgyai lehetnek, ha mások jogait érintik (294/83. [1986] ECR 1339.). Ezt a Bíróság azzal indokolta, hogy a szerződés 1957. évi szövege alapján a Parlament nem hozhatott kötelező erejű jogi rendelkezéseket, ezért értelmetlen lett volna a nem kötelező normák kontrolljáról rendelkezni. A Parlament hatáskörének kibővítése után viszont rendelkezni kellett volna erről.

A Parlament által alkotott normák Bíróság előtti megtámadhatóságától teljesen eltérő kérdés viszont az, hogy a Parlamentre magára kiterjed-e a *locus standi*. Ezért nem meglepő, hogy 1988-ban, az úgynevezett „Komitológia”-ügyben, a Bíróság nem ismerte el a Parlament perindítási jogát (302/87. [1988] ECR 5615.). Húsz hónappal ezután, a Bíróság egyik legnagyobb vihart kiváltott döntésével, ugyanakkor figyelemreméltó módon a *stare decisis* elvének logikáját követve, korábbi döntésétől való eltérést nyilvánvalóvá téve, ellentétes tartalmú döntést hozott. A Bíróság azt nem mondhatta, hogy a Parlament a 173. cikk alapján perindítási képességgel rendelkezik, mert ez a cikk taxatív csak a Bizottságnak és a Tanácsnak adott ilyen jogot. Ehelyett úgy indokolt, hogy a Parlament időközben megnövekedett hatáskörét, a többi intézménynek a jogalkotás során tiszteletben kell tartania, ezért ha azt a Parlament igényli, a Bíróság megvédi a Parlament előjogait azzal, hogy a 173. cikkben foglaltakkal azonos eljárási szabályok alapján megsemmisítés iránti keresetet nyújthat be (*C-70/88. Parliament v Council* [1990] ECR I-2041., úgynevezett Csernobil-ügy). Az ominózus rendelkezés egyértelmű szövegének ilyen kiegészítését a Bíróság a közösségi intézmények közötti egyensúlyhoz, és azon keresztül a demokratikus legitimitációhoz fűződő érdekekkel indokolta. A szerződések továbbfejlesztése utólagosan igazolta a Bíróság döntését, amikor a Maastrichti Szerződés a 173. és 175. cikkek új szövegét lényegében a Bíróság felfogása szerint alkotta meg.

A bírói jogalkotás megelőzi a törvényhozást nemegyszer a kontinentális jogrendszerekben is; közösségi szinten is úttörő szerepet játszik a Bíróság, amit szerződési szinten később követnek. Ez a többször előfordult



eset, hogy a Bíróság által megalkotott tétel utóbb bekerül a szerződésbe is, nagy legitimáló erőt ad a bírói testületnek.

A Bíróság legitimációjának problémája a most tárgyalt kérdés szögéből a következő: a Bíróság jogalkotó döntéseivel módosította, átalakította a Közösség intézményrendszerét, e változás pedig a rendszer demokratizálását jelentette. Igazolható-e az aktivizmus, ha az a demokratizálását szolgálja? Megítélésem szerint általános érvennyel ez azért sem mondható ki, mert nem ad választ arra, hogy mi a garancia az ellenkező irányú, a demokratizálódással ellentétes döntések elkerülésére. Részlegesen azért jelenthet ez legitimációs elvet, mert a közösségi szerződések módosítása során és egyéb közösségi döntésekben explicite megjelent a demokratizálódás igénye (ami a Római Szerződésnek eredetileg nem volt célja).

Demokratizálódáson az Európai Közösséggel kapcsolatban – a szó etimológiájának megfelelően – a hatalomnak és a döntéshozatalnak a néphez való szorosabb kötését értik. A Bíróság szerepe e demokratizálódási folyamatban kétféle: egyfelől az Európai Parlament szerepének növelésével és az egyének és az egyéni jogok erőteljesebb bekapcsolásával a bürokratikus-adminisztratív döntéshozatali folyamatot a nép általi legitimáció felé tolta el. Ugyanakkor e demokratizálódási folyamat nem demokratikus módon, hanem egy bírói testület aktivizmusa révén zajlott-zajlik.

#### AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÉS AZ ALAPJOGI BÍRÁSKODÁS

Az EK Bírósága 1969-ben új útra lépett a korábbi, főleg kereskedelmi jogi jellegű bírászkodásban, mikor az alapjogi bírászkodás irányába nyitott (*Stauder v. City of Ulm*). Paradox módon erre az kényszerítette, hogy a közösségi szerződésekből hiányzik az alapjogi katalógus. A közösségi jog szupremáciájának és az Európai Bíróság aktivizmusának ellenállni kívánó nemzeti törekvések fő ütőkártyája az alapjogok uniós védelmének hiánya. Különösen a német és az olasz alkotmánybíróság kérdőjelezte meg a közösségi jog elsődlegességét, amely kizárta volna, hogy a közösségi jogot a nemzeti alkotmány alapjogi rendelkezéseinek fényében ítéljék meg. Ezért a Bíróságnak a Közösséget demokratizáló törekvéséhez szorosan hozzátartozik az egyének jogainak védelme. A német alkotmánybíróság szerint, amíg az európai jog nem kínál megfelelő alapjogi garanciákat, az alkotmánybíróság nem mondhat le arról, hogy elbírálja a közösségi rendelkezéseknek a német alkotmányos alapjogokkal való összhangját. A Bíróság a szerződés 164. (most 220.) cikkét használva az alapvető emberi jogokat a közösségi jog általános elveinek szintjére emelte, és felülvizsgálja, hogy a közösségi intézmények normái nem sértik-e az alapvető emberi jogokat.

Az Amszterdami Szerződés a Bíróság hatáskörének emberi jogokra történő kiterjesztésével lényegében megerősítette a Bíróság következetes esetjogát. Ugyanakkor emlékeztetett arra, hogy a második pillérre nem terjesztette ki a felülvizsgálat lehetőségét.

### III. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG LEGITIMÁCIÓJA AZ EMPIRIKUS ADATOK TÜKRÉBEN

A Bíróság aktivizmusa elleni támadások nem mindig ugyanabból a tőből fakadnak, mint a nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok aktivizmusa elleni kritikák, vagyis nemcsak az „alkotmányos” szövegek laza kezelése a probléma. A Bíróság aktivizmusát sokan egy olyan ok miatt bírálják, amely sajátos helyzetével függ össze, azzal, hogy közösségi jogintézmény. A Bíróságnak többrendbeli legitimációs hiánnyal kell szembeesülnie. Nem támaszkodhat a nemzeti alkotmánybíróságok esetében többnyire meglévő „legitimációs vélelemre”. Nem támaszkodhat a nemzeti alkotmánybíróságok belső legitimációjára sem: nem egy azok fölött álló, és azokból elismertséget merítő szuper-alkotmánybíróság. Osztozik viszont a közösségi intézmények legitimációjának megítélésében, főleg a támogatottság területén. Caldeira és Gibson amerikai kutatók empirikus vizsgálattal mutatták ki, hogy az intézményre vonatkozó megfelelő információ hiányában az átlagpolgár a Bíróságot az Európai Unióval – annak politikai és jogi értékeivel – összefüggésben ítéli meg. A negatív megítélést az váltja ki, hogy a Bíróság döntései a közösség erősítése és az integráció irányába hatnak; hogy a Bíróság kétségtelenül Európa-párti.

Caldeira és Gibson 1992-ben végzett empirikus vizsgálata (Caldeira–Gibson, 1995), illetve az Eurobarométer általuk feldolgozott adatai szerint a közvélemény szerény ismeretekkel rendelkezik ugyan az EK Bíróságáról, de az nem láthatatlan intézmény. Az 1992-ben végzett felmérés szerint az európai intézmények közül a legkevésbé szembetűnő a Bíróság tevékenysége. A Maastrichti Szerződésről a megkérdezettek 84,9%-a, az EK-ről 81,6%-a, a hazai bíróságokról 59%-a, az Európai Parlentről 55,3%-a, a Bíróságról 34,4%-a hallott. A minta 34,8%-a semmit nem tudott, nem hallott a Bíróságról (uo. 362.).

Az intézmény szerkezetét és funkcióját alapvetően megváltoztató, a bírói függetlenséget sértő intézkedésekkel szemben 45% semmilyen támogatást nem nyújtana a Bíróságnak. A Bíróságnak hiányzik a kellő társadalmi támogatottsága, és azok körében sem magas a legitimációja, akik elégedettek a működésével (uo. 363.).

A tagállamok többségében a Bíróság megítélése erősen kötődik az Európai Unióról alkotott véleményhez. Akik általában támogatják az EU-t, azok erősebben támogatják a Bíróságot is. Némileg meglepő ezek után, hogy sok megkérdezett számára a Bíróság támogatása nem egyszerűen az Európai Unió támogatásának extrapolációja, és akik az Uniót a demokratikus deficit miatt bírálják, ezt nem vetítik ki a Bíróságra (ahol egyébként joggal lehetne számon kérni a demokratikus kapcsolatok hiányát) – ez az adat számomra azért is meglepő, mert az Egyesült Államokban a Legfelsőbb Bírósággal szembeni kritikák alapja az, hogy nem demokratikus intézmény, mert nem a többség akaratát követi. A szerzők e jelenséget azzal magyarázzák, hogy a Bíróság megítélése erősen kötődik olyan általánosabb politikai és jogi értékekhez, mint a szabadság és a joguralom (uo. 367.).

## IV. POLITIKAELMÉLETI ÉS JOGELMÉLETI ALAPKÉRDÉSEK

*Az Unió alkotmánya*

A következő tisztázandó kérdés, amely állandóan napirenden van az európai intézmények gyakorlatában és a tudományos elméletekben is, az, hogy e pragmatikus legitimitású alkotmányosodás valamilyen uniós alkotmány létrejöttét eredményezte-e.

A gyakorlatban kétféle választ találhatunk: az Európai Bíróság szerint az Európai Uniónak van alkotmánya, és ez a Római Szerződés. Ezt a Bíróság döntésében is kimondta: „az Európai Gazdasági Közösség a jog uralmán alapuló Közösség, olyannyira, hogy sem tagállamai, sem intézményei nem kerülhetik el annak vizsgálatát, hogy az általuk alkalmazott intézkedések összhangban állnak-e az alapvető alkotmányos kartával, a Szerződéssel...” (294/83. [1986] ECR 1339.). 1991-ben a Bíróság megerősítette ezt az álláspontját: „Az EGK Szerződés, noha nemzetközi egyezmény formájában kötötték, mégis a jog uralmán alapuló Közösség alkotmányos kartája...” (Opinion 1/91. [1991] ECR 6097.).

Az Európai Parlament álláspontja szerint (1984, 1993) viszont az Uniónak nincs alkotmánya, pedig szüksége lenne rá. Ezt az álláspontot osztotta az 1993. évi európai alkotmánytervezetet készítő szakértői csoport, a European Constitutional Group is.

Az úgynevezett európai alkotmányra vonatkozó számtalan elmélet közül a legjelentősebbnek Dieter Grimm német alkotmánybíró több tanulmányban és előadásban kifejtett elméletét tartom. A német és az amerikai jogi kultúrában egyaránt otthonos Grimm kiindulópontja, amit magam részéről egészében osztok, hogy az alkotmányosság kialakulásának két legjelentősebb vonása a következő: egyrészt a kormányzat legitimitációja a kormányzottak, vagyis a nép egyetértésén nyugszik. Másrészt a politikai hatalom legalizált, vagyis nem létezhet olyan közhatalom, mely nem az alkotmányon alapul. Ez a fajta legitimitáció és legalizáció csak úgy lehetséges, hogy az alkotmány a többi törvény fölött álló magasabb rendű jog. Grimm professzor, aki az alkotmány fogalmának egyik legkomolyabb szaktekintélye, összeveti a közösségi szerződések és a nemzeti alkotmányok jellegzetességeit (Grimm, 1995; Grimm, 1997). Arra a következtetésre jut, hogy csak egyetlen alapvető eltérés fedezhető fel a kettő között, nevezetesen, hogy a Közösség alaprendjének forrása nem a nép, a *demos*. Ez az alaprend nem az Unió népétől, hanem a tagállami kormányzatoktól és a nemzeti parlamentek ratifikációjából ered. Az alkotmánynak tekinthető szerződések forrása nem a nép, hanem a tagállami kormányzatok, és ez legitimitációs hiányt jelent.

De helytálló-e ez az érvelés? Miféle, közvetlenül a nép általi legitimitációra lenne szükség? Először is: az Európai Közösség, illetve az Európai Unió végső soron nem a tagállamok kormányzatainak vagy az eurobürokratáknak az érdekeit szolgálja (ez utóbbiak legfeljebb átlagon felül profitálnak belőle), hanem a tagállamok polgárait. Nyilvánvaló ez

a személyek szabad mozgása esetén, de az áruk, a szolgáltatások, sőt a tőke szabad mozgása is a természetes személyek és az általuk létrehozott jogi személyek hasznát szolgálja. Létezik immár európai állampolgárság, számtalan gyakorlati következményével együtt.

Legitimációs szakadékról azért beszélhetünk, mert az Európai Parlament ugyan az európai „nép” közvetlenül választja, azonban Grimm szerint az csak egy korlátozott hatáskörű törvényhozó szerv, de semmi esetre sem alkotmányozó. Az alkotmányozás a tagállamokat illeti, és nem a polgárok megegyezésén alapul. A tagállamok pedig demokratikus, azaz népképviselőten alapuló államok. A szerződéseket ratifikálják, sőt népszavazásra bocsátják. A közösségi alkotmány és jog nem ütközhet a tagállam alkotmányába (még ha ez a harmónia a tagállam alkotmánymódosítása révén jön is létre). Az európai nép közvetlen választásán nyugvó európai állam óhatatlanul a tagállamok legyűrését jelentené, míg jelen formájában a tagállamok kontrollálják az Uniót és az átadott szuverenitás mértékét; a kormányok közvetítő szerepe ebben kiemelkedő. Az egyetlen különbség tehát az alkotmányozó szervek között lenne.

Roland Vaubel mannheimi professzor, az 1993. évi európai alkotmánytervezetet készítő szakértői csoport egyik tagja, Grimmet bírálva rámutat arra, hogy nem a jelenlegi szerződés és a valódi alkotmány alternatíváját kell szembeállítani: a jelenlegi szerződést olyan új szerződéssel kell felváltani, amely az európai intézmények hatalmát hatékony és demokratikus módon korlátozza, vagyis megszünteti a jelenlegi helyzetet, mely egyaránt sérti a hatalommegosztás elvét, a demokratikus elvet és a szubszidiaritás elvét (Vaubel, 1997: 10–14.).

Joseph Weiler „neokonstitucionalizmusának” talaján az uniós *demos* hiányának betöltésére a többes politikai *demos* (*multiple political demoi*) megoldását kínálja (Weiler, 1996: 114.). Eszerint mindenki legalább két *demos* tagja, két néphez tartozik, például német és európai, de lehet skót és brit és európai. A két közösséggel való azonosulás intenzitása és alapja természetesen eltérő. A nemzeti közösséggel történő azonosulás az érzelmileg is felerősített szerves, kulturális azonosságtudaton nyugszik. Az európai azonosságtudat a nemzeti különbségek elfogadására és tudatos, racionális döntésre épül.

### *A szuverenitáson túl*

Az Európai Unió államfejlődésre gyakorolt hatása kettős. Egyfelől megváltozik miatta a tagállamok államszerkezete, és többé nem lehet a hagyományos értelemben vett szuverenitásról beszélni. Másfelől eddig nem ismert, újfajta kormányzati struktúrát épít ki, mely elméleti magyarázatra vár. Komoly, teoretikus erőfeszítések sorozatát látjuk, melyek megpróbálják nemcsak a reálisán várható, hanem az ideálisan kívánatos fejlődési tendenciákat is leírni, megfogalmazni.

Neil MacCormick 1993-ban *Beyond the Sovereign State* címmel (és utána számos tanulmányban) fejtette ki ezen új államfejlődési tendenciákat leírni próbáló, pluralista vagy policentrikus politikai és jogelméletét

(MacCormick, 1993). Előrebocsátom, hogy MacCormick alapállása szerint jó, hogy túllépünk a szuverén államon. Az egysíkú, államközpontú vagy Európa-központú megközelítésekkel szemben újfajta szemléletet javasol, mely egyrészt a politikát és a jogot elválaszthatatlan összefonódásban látja, másrészt a jogrendszer fogalmát nem szűkíti le a szuverén állam által alkotott és kikényszerített jogra. A közösségi jogrendszer megfelel a Luhmann és Teubner meghatározása értelmében vett önreferenciálisan zárt jogrendszer kritériumainak. A jelenlegi helyzet az Európai Unión belül egymást részben fedő jogrendszerek komplex interakciójaként írható le. A közösségi jog és a belső jog párhuzamosan, de egymásra tekintettel fejlődő érvényes jogrendszerek (uő. 1996: 149.). Ezen felfogás szerint a tagállamok már nem a hagyományos értelemben vett szuverének, melyben minden, az államon belül gyakorolt hatalom kizárólag belső forrásokból ered.

1998-ban MacCormick arra a belátásra jutott, hogy a normatív rendszer ilyen megkettőzése ütközésekhez vezet, és túl nagy hatalmat ad a nemzeti bíróságoknak a közösségi jog széttöredezésére, lerontására. Ezért visszalépett a most már radikálisnak minősített pluralizmusától „a nemzetközi jog alatti pluralizmushoz”, melyben a nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok, illetve az Európai Bíróság közötti kiélezett konfliktusokat végső esetben a nemzetközi közjog alapján lehetne megoldani (1998: 530–532.).

A magam részéről nem tudom követni MacCormickot ebben a visszalépésben. Szerintem ugyanis a pluralizmus tézise nem radikális. Nem kell a jog fogalmát parttalanra tenni, kiterjeszteni bármilyen civil vagy akár bűnöző szervezet normarendszerére. Esetünkben három jól körülhatárolható normarendszer fedi át egymást: a tagállami jog, a közösségi jog és az emberi jogok európai egyezményének joga. Ez utóbbi kettő esetében nem egyszerűen a belső jogba transzformált nemzetközi normákról van szó, hanem az utóbbi két jogrendszer bíró alkotta jogáról is. E jogrendszerek nem szűkíthetők a szerződések és egyezmények normaszövegére. A közösségi jog tételes szabályaiban sehol sem találjuk a közösségi jog elsődlegességének és közvetlen hatályának szabályát, a Közösséghez csatlakozó országok ezt mégis – és nem mondhatni, hogy tudattalanul – elfogadják. Vagyis a tételes jognál messze szélesebb jogrendszerekhez csatlakoznak.

Jogelméletileg pedig azért problematikus a visszalépés, mert ezzel MacCormick visszakozik Kelsen monizmusa irányába, noha ahhoz nem lehet részlegesen visszatérni. Kelsen elmélete kategorikus, számára a pluralista álláspont megengedhetetlen: ugyanazon a területen egymással konfliktusban álló két jogrend nem lehet egyszerre érvényes.

A belső jogrendszer és a közösségi jog, illetve az ezeket alkalmazó bíróságok között eddig még komoly kollízióra nem került sor, és én nem is tartok ettől. Itt mindkét fél – részben sikeresen – megpróbált nyomást gyakorolni a másikra. Az Európai Bíróság elfogadtatta az általa felállított jogelveket. Ugyanakkor a nemzeti alkotmánybíróságok nyomására elismerte az alapjogok fontosságát. Végül jelentős gesztust tett a tagállami bíróságok irányában, mikor lényegében közösségi bíróságokká



emelte őket. Tehát, ahogy ezt a német alkotmánybíróság Európai Bírósággal való szembeszegülésének eddigi legradikálisabb példájaként emlegetett Brunner-döntése is elismeri, a két testület együttműködik. De ne legyünk ennyire diplomatikusak, és engedjük meg, hogy a két testület egymásnak feszül. Döntsék el ezekben a küzdelmekben ők, hogy melyiküknek meddig terjed a hatásköre! Nem látom okát, hogy ezen vitákban nemzetközi jogi döntőbíráskodásra lenne szükség.

A posztmodern, egymáson keresztülfekvő jogrendszerek sajátossága a fragmentáltság, a töredezettség, a különféleség. A német és olasz alkotmánybíróság – főleg az alkotmányos alapjogokra hivatkozva – viszonylag makacsul ellenállt az Európai Bíróság bizonyos törekvéseinek. Sok uniós országban azonban ez föl sem merült. Nagy várakozás előzte meg a dán Legfelsőbb Bíróság azon eljárását, amely Dánia uniós csatlakozásának alkotmányosságát bírálta el. A három fent említett jogrendszer egymással való összefonódását, keresztülfekvését jól mutatja, hogy a dán legfőbb bírói testület az ügyet azért tárgyalta, mert ennek elutasítása sértette volna az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6.1. cikkét. Az 1998. áprilisi döntés viszont a kereseteket érdemben elutasította, és az átruházott hatáskörök mellett még az EK Bíróságának jogalkotó hatáskörét (*law-making activities*) is elismerte (I 361/1997.; *Ugeskrift for Retsvaesen* 1998, 800.).

Ugyanakkor a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés egyik sajátos fejleménye a közösségi jogrendszer széttöredezettségének, a Bíróság törekvésétől eltérően – az egységesen érvényesülő jog helyett – a földrajzilag eltérő mélységben érvényesülő diffúz jogrendszer irányába mutat. Ennek az opt-out, a bizonyos rendelkezések alóli kimaradás lehetősége az oka. Az Amszterdami Szerződés után ezek száma és az érintett területek tovább bővültek. Ennek következménye, hogy a Bíróság opt-outtal érintett rendelkezést értelmező döntései egyes tagországokra kötelezőek lesznek, másokra nem.

### „A jövő Európája”?

Rendkívül messze vezető, és itt nem kidolgozható kérdés az integráció jövőjének a nemzetállami szuverenitás és az akármilyen jellegű birodalom víziója közötti ütköztetése. Szkeptikus vagyok: nem hiszem, hogy az Európai Unió abszolút Jó vagy abszolút Rossz lenne. Mivel időm nagy részét az államok és az államra vonatkozó elméletek történetének kutatására fordítottam, tudom, hogy a hosszú távú államfejlődési tendenciák nem kizárólag az eszmék és értékek melletti döntések hatására alakulnak, bár nem függetlenek azoktól.

Az európai kultúrkör államfejlődésének sajátossága – a keleti magaskultúrákkal szemben – éppen az volt, hogy a birodalomtól eltérő politikai közösséget alakított ki, a poliszt, vagyis a szabad és egyenjogú emberek önkormányzó közösségét, ahol a polgárok szabadon, a maguk által alkotott törvények uralma alatt éltek. Ezen politikai közösségszerveződés azonban az európai történelemben csak rövid időre jelenik meg, és a birodalom mindig maga alá gyűri. Ami meghaladja ezt az alternatívát,



az a nemzetállam, amely nem polisz és nem is birodalom. Az Európai Unió nagy valószínűséggel, az államelmélet eddigi tapasztalatai alapján, megint csak egy, az eddigi kategóriákkal nem leírható, új minőség lesz. Alapállásom e vonatkozásban szkeptikus. „Hogy még arról a *tanításról* mondjak egy szót, hogy milyen legyen a világ, ahhoz a filozófia amúgy is mindig későn érkezik. Mint a világ *gondolata* csak abban az időben jelenik meg, miután a valóság befejezte alakulásának folyamatát és elkészült... Minerva baglya csak a beálló alkonnyal kezdi meg röptét.” (Hegel, 1983: 23.). Most még csak hajnal van.

A szakirodalomban is elterjedt nézet, hogy az Európai Közösség olyan politikai egység, mely nem illeszkedik egyetlen eddig ismert kormányzati kategóriába sem (Sbragia, 1993). A nemzetállam világos kategóriákban definiálható: meghatározott területen élő polgárok feletti kizárólagos legitim uralom. A Közösség kapcsán némelyek a posztmodern állam fogalmát emlegetik. Az EU poliform struktúra, fragmentált, decentralizált politikai hatalommal, a koherencia hiányával jellemezhető posztmodern képződmény. Központi politikai intézményei, a tagállamokéval összevetve, gyengék, korlátozottak. Területileg és döntéshozatali szinten is sajátos, változó az elhelyezkedése. A döntéshozatali eljárásokban két logika él egymás mellett: az államközi alkudozás a Tanácsban, és a többszintű kormányzat (*multilevel government*) a Bíróságon, a Parlamenten és a Bizottságon keresztül (Caporaso, 1996).

Ez ellen a tendencia ellen lehet küzdeni, mint a feudális rendek küzdöttek a központosított nemzeti monarchia ellen. Ez a küzdelem igen magasztos is lehet, azonban nem feltétlenül lesz sikeres. Amiben biztos vagyok, hogy ezt nem lehet felfogni – egyik oldalon sem – egy abszolútum nevében folytatott küzdelemnek. Ha születik valami új, akkor ez a különböző politikai törekvések, jogi eljárások és bírósági döntések eredője lesz.

## V. ÖSSZEGZÉS

1. Kiindulópontom, hogy az Európai Közösségek Bírósága legitimitációjának, igazoltságának és támogatottságának a kérdését differenciáltan lehet és kell megítélni.

2. A szerződésekben pontosan meghatározott hatáskörök gyakorlása esetén hagyományos közjogi alapon igazolhatók a Bíróság döntései.

3. Jóval több problémát vet fel a Bíróság fenti alapvető jogalkalmazó funkcióján túllépő alkotmányozó, integráló, jogvédő szerepvállalása.

4. A közösségi jog mint sajátos jogrendszer kifejlesztése és erősítése, az általános jogelvek megalkotása igazolható a tagállamok hallgatóságos beleegyezésével, azzal, hogy a csatlakozó államok ezek ellen nem tiltakoztak, nem hoztak ellentétes tartalmú tételes normákat, amikor a szerződések módosították.

5. A tagállami jogrendszerekbe a Bíróság úgy nyúlt bele, hogy közben közösségi bíróságokká emelte a nemzeti bíróságokat, akik ehhez partnerül szegődtek, ha nem is egyforma lelkesedéssel.

6. A Bíróság a Közösséget demokratizáló, vagyis a Parlament szerepét növelő, így a döntéshozatali folyamatot közvetve a nép felé eltoló törekvéseit az elfogadás mellett az Egységes Európai Akta és a Maastrichti Szerződés utólag kodifikálta.

7. Hasonlóképp rögzítette az Amszterdami Szerződés a Bíróság alapjogokkal kapcsolatos esetjogát.

8. A Bíróságnak a Közösség politikai és jogrendszerét legitimáló szerepéből kiemelhető, hogy megerősítette a közösségi jog szerepét, hogy a közösségi szakpolitikákat megerősítette és kiterjesztette, és hogy jelentős szerepet játszott a közösségi intézmények hatásköri egyensúlyának megteremtésében.

9. Ugyanakkor látni kell, hogy a szerződésmódosítások a Bíróság némi hatáskörével kapcsolatos fenntartásokat is tükröznek, így például a Bíróság óhajával szemben csak nagyon szűk hatáskört engedtek a harmadik pillérrel kapcsolatban, és ott is a tagállamok kifejezett akaratától függően.

10. Az empirikus felmérések a Bíróság alacsony ismertségéről és támogatottságáról tanúskodnak.

11. A Bíróság legitimációs deficitje mögött megoldatlan politika- és jogelméleti kérdések húzódnak meg, mint például az uniós alkotmány léte. Én az Európai Unió kapcsán a hagyományos államelméleti keretek felbomlását és – tagállami szinten is – az állam új minőségének megjelenését látom. Az uniós politikai és jogrendszer mibenlétét mai fogalmakkal még nem tudjuk leírni, így legfeljebb a posztmodern állam kifejezést alkalmazhatjuk rá. A jogrendszer kérdése kapcsán helyesnek vélem a pluralista koncepciót, amely elfogadja az egy államban párhuzamosan érvényesülő jogrendszerek létét.

A politika- és jogelméleti kérdésekre csak a jövő fog választ adni, de ez nem akadályozza a reálfolyamatok alakulását.

## HIVATKOZÁSOK

- Albors-Llorens, Albertina, 1998. Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice Under the Treaty of Amsterdam. *Common Market Law Review*, 1273–1294.
- Caldeira, Gregory A.–Gibson, James L., 1995. The Legitimacy of the Court of Justice of the European Union: Models of Institutional Support. *American Political Science Review*, 356–376.
- Caporaso, James A. 1996. The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? *Journal of Common Market Studies*, 29–52.
- Grimm, Dieter, 1995. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, 282–302.
- 1997. Which Constitution for Europe? In: Horst Siebert (ed.): *Quo Vadis Europe?* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 3–9.
- Hegel, G. W. F., 1983. *A jogfilozófia alapvonalai*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Joerges, Christian, 1996. Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration. *European Law Journal*, 105–135.
- MacCormick, Neil, 1993. Beyond the Sovereign State. *Modern Law Review*, 1–18.
- 1995. The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, 259–266.
- 1996. Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State. In: Bellamy, Richard–Castiglione, Dario: *Constitutionalism in Transformation: European and*

- *Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell Publishers, 141–156.
- 1998. Risking Constitutional Collisison in Europe? *Oxford Journal of Legal Studies*, 517–532.
- Mancini, Federico G.–Keeling David T., 1994. Democracy and the European Court of Justice. *Modern Law Review*, 175–190.
- Navraacsics Tibor, 1998. *Európai belpolitika*. Budapest: Korona Kiadó
- Nugent, Neill, 1995. *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macmillan Press
- Obradovic, Daniela, 1996. Policy Legitimacy and the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 191–221.
- Shragia, Alberta M., 1993. The European Community: A Balancing Act. *Publius*, 23–38.
- Shapiro, Martin, 1980. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: Chicago University Press
- Shapiro, Martin–Stone, Alec, 1994. The New Constitutional Politics of Europe. *Comparative Political Studies*, 397–420.
- Slaughter, Anne-Marie–Stone Sweet, Alec–Weiler, Joseph, 1997. *The European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence*. Oxford UK: Hart Evanston, IL: Northwestern University Press
- Stone Sweet, Alec–Brunell, Thomas L., 1998. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *American Political Science Review*, 63–81.
- Vaubel, Roland, 1997. Comment on Dieter Grimm, „Which Constitution for Europe?” In: Horst Siebert (ed.): *Quo Vadis Europe?* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 10–14.
- Weiler, J. H. H., 1996. European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order. In: Bellamy Richard–Castiglione, Dario: *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell Publishers, 105–121.
- 1997. The Reformation of European Constitutionalism. *Journal of Common Market Studies*, 97–131.

