

NEMZET, ÁLLAM, SZUVERENITÁS

BESZÉLGETÉS POKOL BÉLÁVAL

A globalizáció növekvő integrációjának eredményként az Európai Unió a szuverén nemzetállamok közötti, szerződés alapján történő együttműködés felől elmozdult egy olyan föderális szerkezet felé, amelyben a tagállami, nemzeti főhatalmat számos módon korlátozzák. Ezek közül az egyik az a *meg nem választott jurisztokrácia*, amely lopakodó jogalkotást alkalmaz, a másik eszköz pedig a *nemzetközi jog alkotmányjogiasítása*, amelynek révén emberjogi imperializmust érvényesítenek. Az elmúlt években azonban visszafordulás tapasztalható, s minden remény megvan arra, hogy ez folytatódik – erről a folyamatról kérdezte Pokol Béla jogtudóst és alkotmánybíró Czópf Áron, lapunk állandó munkatársa.

EURÓPAI JURISZTOKRÁCIA

Több mint egy évtizede foglalkozik a globalizáció jelenségeivel, a globális uralmi rend és az állami szuverenitás viszonyával könyveiben, írásaiban. Nemrégiben az európai jurisztokrácia és „alkotmányoligarchia” vizsgálatára vállalkozott.¹ Alkotmánybíró létére miért tartja fenyegetőnek a demokráciára az alkotmánybíróságok túlhatalmát?

Kutatóként találkoztam a demokráciára veszélyes aktivista alkotmánybíráskodás kritikájával még az 1989–90-es német Humboldt-tanulmányutam folyamán, és az éppen akkor beinduló hazai alkotmánybíráskodás kivételesen erős aktivizmusa miatt hamar az egyik legélesebb kritikusa lettem. Az, hogy időközben engem is alkotmánybíróvá választottak, nem változtat ezen. Talán csak annyit, hogy belülről is megtapasztalva megalapozottabban tudok olyan reformjavaslatokat megfogalmazni, amelyek révén ez a tevékenység a demokrácia elveivel jobban összhangba hozható. Időközben még annyiban haladtam ezen az úton tovább, hogy a kutatásaimba egyre inkább bevontam az államokon belüli politikai viszonyokon túl a globális nemzetközi hatalmi viszonyokat is, és itt szintén találkoztam a politika eljogiasításával és az erre vonatkozó szakirodalomban a *globális jurisztokrácia* kritikájával. Így most már együtt tudom elemezni az államokon belüli és az azon túli jurisztokratikus jelenségeket; például a tavasszal megjelenő *Európai jurisztokrácia* című könyvemben már így tudtam megközelíteni az uniós hatalmi szerkezet kérdéseit is.

Németországot szokás a jogállam, de az alkotmányosan korlátozott demokrácia sikertörténeteként is emlegetni. Ebből a szempontból hogyan értékeli a nemzeti-szocialista diktatúrát követő német fejlődést?

A kis államok biztosan nagyobb békében vannak a nagynémet törekvésekkel szemben Európában e fejlemények révén, de az a teljes cezúra, amelyet

1 Pokol Béla könyve *Európai jurisztokrácia: az Európai Unió jurisztokratikus szerkezetének kérdései* címmel az interjú készítésének idején sajtó alatt áll a Dialóg Campus kiadónál. (A Szerk.)

a németekre rákényszerítettek a győztes hatalmak az 1940-es végétől a nemzeti identitásukkal való szakítás érdekében – hiszen a nacionalizmus ott „nácit” jelent –, az egész Európát illetően negatívan járult hozzá az értelmiségi rétegek nemzethez való viszonyához. Általában a közösségi lét kereteinek félresöpörése a véleményvezérek tudatában és innen szétterjedve a teljes társadalmi tudatban, megítélésem szerint, okozatilag nagyban összefüggött a nemzeti identitással szemben a világháborút követő évtizedekben a németeknél kialakult tömeges átneveléssel, és ez szabad teret adott az individualizálódás túlfutásának és az atomizálódás mai végeredményének. A demográfiai összeroppanás Európa „öngyilkos” népeinél és a teljes enerváltság egy sor nyugat-európai elitcsoportban a fokozódó iszlamizálódással szemben csak így érthető meg. A német elit pedig élen járnak ebben, és ezt nem szabad elfelejteni ellentételezéseként felhozni, ha az elmúlt hetven év ottani, *korlátozott demokráciával* kapcsolatos jótékony kihatásairól beszélünk.

A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának szerepe jelentősen felértékelődött az elmúlt években. Ön ezt az uniós jurisztokrácia egyik fontos elemének tartja. Hogyan nyilvánul meg az intézmény működésében az, amit kifogásol?

Európán belül az a probléma a strasbourgi emberjogi bíraskodással, miként a szakirodalomban már többen megírták és ezek nyomán én is kitértem rá, hogy az egyes garanciális jogokat sokszorosára bővítik az értelmezésben, és egész jogterületeket vonnak be e kibővítések révén, s így aztán a nemzetállami törvényhozások jogkörét – és ezzel a parlamenti választások értelmét – lényegében kiüresítik. Az pedig csak ráadás a strasbourgi ítélkezés problémáinál, hogy a kutatások az utóbbi években kimutatták: ténylegesen nem is a 47 tagállam Strasbourgba kiküldött bírái ítélkeznek, hanem az ott évtizedek alatt kiformalódott, kb. 300 fős emberjogász állandó apparátusa, akik az általuk kialakított döntések kihirdetéséhez vonják oda álcaként a bírói tanácsokat. (Akinék mégis van eltérő véleménye, az különvéleményként odafűzheti ezt, minden hatás nélkül.) Az egyik kutató, az amerikai Mathilde Cohen tanulmánya címében úgy tette fel a kérdést, hogy *Judges or Hostages?* (azaz: Bírák vagy túsok?),² ugyanis miután megválasztották az emberjogi egyezményben részes államok bíráit a Strasbourgban székelő bíróságba, ők a legnagyobb korlátok közé kerülnek. Nincsenek saját munkatársaik sem, akik az ő jogértelmezéseik szerint segítenének az ítélkezésben felkészülésre – ahogy máskülönben a főszabály szerint minden alkotmánybírónál van ilyen, illetve még a luxemburgi főbíróság bíráinál is –, és a döntéseiket nem is a bírák készítik el, hanem egy tőlük független állandó jogászapparátus. Mathilde Cohen azt írja, hogy ha egy-egy strasbourgi bíró nagyon ragaszkodik a saját jogértelmezéséhez – miután formálisan kinevezték őt „előadó bírónak” – az apparátus tervezetével szemben, akkor a 2005 óta létező magas rangú hivatalnok, a *jurisconsult* javaslatára elveszik tőle az ügyet, és egy másik tanácsot jelölnek ki a döntés kimondására. De ezt

a problémát más tanulmányok és volt strasbourgi bírák is megerősítették az általuk adott interjúkban. Ez a strasbourgi állandó jogászapparátus pedig ezer szállal összefügg az uniós intézmények és a főbíróság jogászapparátusával, és együtt mozgatják az egész uniós hatalmi szerkezetet. Az említett, megjelenés előtt álló könyvemben ezt is részletesen elemzem.

Pokol Béla válogatott művei

Politikai reform és modernizáció. Magvető, 1989.

Pénz és politika. Aula, 1993.

A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi, 1994.

Média hatalom. Válogatott írások. Windsor, 1995.

A bírói hatalom. Századvég, 2003.

Társadalomtudományi trilógia. I-III. Századvég, 2004–2006.

Globális uralmi rend. Kairosz, 2005.

Politológia [Bihari Mihállyal] (bőv., átdolg. kiad.) Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009.

Moráleméleti vizsgálódások. A közmorál elméleti elütetetésének kritikája. Kairosz, 2010.

Autentikus jogelmélet. Dialóg Campus, 2010.

Paradigmák erőterében. Rögzítettség, szellemítettség. Adalékok a társadalom értelemfeltel felépítettségéhez [Karácsony Andrással] Attraktor, 2011.

Európa végnapjai. A demográfiai összeroppanás következményei. Kairosz, 2011.

Autentikus jogelmélet. Dialóg Campus, 2012.

Alkotmánybíráskodás. Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben. Kairosz, 2014.

A jurisztokratikus állam. Dialóg Campus, 2017.

2 Mathilde COHEN: *Judges or Hostages? The Bureaucratization of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights* = *European Law Stories*, szerk. Bill DAVIES – Fernanda NICOLA, Cambridge UP, Cambridge, 2017, 58–80. (A Szerk.)



(Volom Sára felvétele,
www.arsboni.hu)

EMBERJOGI IMPERIALIZMUS

A felvilágosodás egyik korai kritikusa, Joseph de Maistre szerint „korlátozni a szuverenitást annyit tesz, mint lerombolni”. Ugyanő írta Szentpétervári esték című művében ugyancsak kritikusan, hogy „az emberi jogok nyilatkozatának minden emberi társadalom számára alkalmasnak kellene lennie Kínától Svájcig. Ám egy alkotmány, amelyet minden nemzet számára alkottak, egyetlen számára sem alkalmazható.” Vitatkozna ezekkel az állításokkal?

A szuverenitás és az emberi jogok kérdésére külön-külön válaszolva, kezdjük az elsővel. Az 1800-as évek kezdetétől induló szövetségi államok dupla szuverenitása (a tagállamoké meg a szövetségi államé) és ezek egymást korlátozása ellenére többé-kevésbé békés egymás mellett élése mutatja, hogy túlzott volt a szuverenitás korlátozhatatlanságának Jean Bodinnel kezdődő hangsúlyozása. De ha egy nemzet nem lép be önként egy szövetségi államba, hogy saját akaratából a tagállamisága szintjén csak korlátozottan legyen szuverén, és a szövetségi szinten megjelenve egy második kamarában csak kipótolja ezt sorsa alakításában, akkor a feje feletti globális hatalom felhatalmazás és megfelelő intézmények nélkül hajtja uralma alá a nemzetállamot. Az Európai Unióban ezt a problémát látom, mert ebbe az integrációba nem mint egy szövetségi államba léptünk be az egyik tagállamként, hanem egy nemzetközi szerződés által létrehozott közösségbe – mégpedig szuverén nemzetállamok közösségébe –, ám hatalmi szerkezetét egyre inkább úgy alakítják, hogy ténylegesen félig már föderális államként kezd működni. Ez nem fogadható el, és mivel több uniós országnak is hasonló gondjai vannak, ezekkel összefogva az európai közösség eredetileg meglévő nemzetközi jellege felé kellene törekedni. Az emberi jogok nyilatkozatára rátérve, de Maistre mester szavaival jórészt egyet lehet érteni. Az európai civilizáció közös keresztény hagyományait és az erre ráépülő kulturális mintáit tekintve még el lehet fogadni egy szűk, absztrakt európai alapjogi katalógust, amelyet minden, ebbe a civilizációs körbe tartozó államot tekintve kötelezőnek hirdethetünk meg. De az az agresszivitás, amely az elmúlt évtizedekben a más civilizációjú és kultúrájú államokra akár fegyverrel is rá akarta kényszeríteni a mi absztrakt értékeinket és normáinkat, csak mint emberjogi imperializmus minősíthető.

A nemzeti szuverenitás hívei előszeretettel emlegetik, hogy nincs európai démosz, ami az európai szuverenitás vagy demokrácia alanya lehetne. A konstruktivista megközelítés szerint viszont az integráció mélyítése révén már úton vagyunk afelé, hogy a megfelelő jogi és intézményi reformok nyomán létrejöjjön ez az alany. Mit gondol: van reális alapja annak, hogy ez megtörténjen?

Teljes mértékben álmvilágban élnek, akik felteszik, hogy az eddigi európai integráció egy jottányit is közelebb vitt egy közös európai nép létrejöttéhez. Csak egy néhány tízezres kozmopolita értelmiségi és vállalkozó réteg van, akik minden nemzeti identitás nélkül váltogatva tudnak az unión belül országról-országra vándorolni. Még a tartósan kinn lévő munkavállalók százezreinek is fontos, hogy ott magyar, lengyel, cseh stb. közösségekben összejöjjenek, és emellett az interneten az otthoni újságokat, honlapokat olvassák-hallgassák. Persze a néhány tízezer kozmopolita értelmiségi hangja már a szakmájuk révén is hangosabban szól, és ez azt a maguk által is elhitt tévképzetet adja, hogy ők a keletkező „európai nép”. A történelem azt mutatja, hogy hosszabb távon a korábbi nemzedékek halála után fokozatosan kialakulhat ugyan egy egyre erősödő átfogóbb identitás a korábbiak elporlásával, de a mai kommunikációs médiumok könnyű rögzítési technikái mellett ez már nem olyan egyszerű, mint régen volt a puszta, szóbeli kulturális rögzítettség idején.

BÍRÓPUCCS

A nemzeti jogrendszerek hogyan tudnak reagálni arra a kihívásra, amit a „nemzetközi jog alkotmányjogiasításának” nevez?

A nemzetközi jog alkotmányjogiasítása tartalmilag a nemzetállamok háttérbeszorítását és a rejtett világgállami szerveződések létrejöttét jelenti. Korábban a nemzetközi jog az államok megegyezését jelentette, és ez alapján a szerződésekben résztvevő államok egy általuk létrehozott független bíróságnak alávetették magukat annak eldöntésében, hogy valamelyikük megsértette-e az adott nemzetközi szerződést. Az elmúlt évtizedekben azonban az európai közösségi harcokból kiindulva az itteni föderalizmuspárti erők el tudták érni, hogy ezt az eredetileg nemzetközi szerződést jelentő közösségi jogot egy kvázi közösségi alkotmányjogként fogják fel, és ezt közvetlenül lehessen alkalmazni az egyes államokon belül. Ez adta aztán a mintát a világ más részein is a globális hatalmi körök számára, hogy az itteni kvázi föderatív szerveződés létrehozatalát szabják meg segélyeik és

tőkebevitelük feltételeként. Ez adja a nemzetközi jog alkotmányjogiasításának racionális magvát, de ez letakarja azt, hogy ez tulajdonképpen semmilyen normatív alappal nem rendelkezik. Például az Európai Közösség – a mai Európai Unió elődje – esetében az alkotmányjogiasítás 1962–64-ben egy bírói puccs eredménye volt, amit most kezdünk részleteiben is megismerni, mert csak most nyitották meg az Európai Bíróság eddigi titkos archívumát.

Én úgy gondolom, hogy a növekvő euroszkepticizmus révén az elkövetkező években inkább visszafordulás várható a nemzetközi jog eddig érvényesülő alkotmányjogiasítása terén, és a puszta nemzetközi jogi jelleg ezekben a szabályokban ismét erősebben elő fog bukkanni, megfosztva ezeket a globális alkotmányjogi jellegtől.

Milyen alternatívája van a brüsszeli „lopakodó jogalkotásnak”?

Az egyes uniós államok az elmúlt években felerősítették ezzel szemben az ellenállásukat, és a legtöbb uniós országban az alkotmánybíróság – vagy ahol ilyen nincs, ott a legfelsőbb bíróság – bírái kimondták, hogy az alkotmányidentitásra vagy az uniós alapszerződések túllépésére alapozva megtilthatják egyes uniós jogi aktusok végrehajtását az államukon belül. Legutóbb épp a dán legfőbb bírói fórum bírái mondták ki 2016-ban, hogy a jövőben ők döntenek el, hogy az egyes uniós jogi aktusok összeférnek-e a dán alkotmányos alapokkal, és e mérlegelés szerint megtiltják az ezzel szembenállók végrehajtását. Én ennek a tendenciának a fokozódására számítok a következő években.

»
**visszafordulás
várható a nemzetközi jog
eddig érvényesülő
alkotmányjogiasítása terén**

NEMZETI DEMOKRÁCIA

Az újbaldaliak és zöldek hasonló kritikát fogalmaznak meg, amikor attól tartanak, hogy a globális technokrácia egyfelől, a föderális jurisztokrácia másfelől üresíti ki a demokratikus döntéshozatalt. Érvelésükben viszont a nemzeti demokrácia sem feltétlenül jelenik meg pozitív alternatívaként, miként a nemzetállami szuverenitás sem. Elképzelhető, hogy a képviseleti demokrácia nemzetállami modelljén kívül más kihívói is lesznek ezeknek a nemzetekfeletti eliteknek?

Én úgy látom, hogy mind a zöldek, mind az újbalos mozgalmak – értve ezalatt a szocialistákon túli baloldalt – csak annyiban állnak egy platformon a nemzetállami szuverenitás erőivel, hogy a mai félföderációs Európai Unió jurisztokratikus hatalmi szerkezetét ők is elvetik, de ők ezt inkább a teljes föderáció felé vinnék el, és a legkevesbé sem a nemzetállami szuverenitás felerősítése felé. Ennyiben ők is kihívók az EU elmúlt évtizedekben domináns centrális erői felé, de polárisan szembenállóan az euroszeptikus, szuverenitáspártiakhoz képest.

Emmanuel Macron francia elnök 2018 novemberében állást foglalt egyfajta „demokratikus európai szuverenitás” mellett. Ez a nemzeti szuverenitás bizonyos elemeinek feladását követelné meg többek között a külpolitika, a védelempolitika, a migrációs és a nemzetközi fejlesztési politika területén. Elképzelhetőnek tartja, hogy a francia államfő elképzelése szerinti, európai szintű demokratikus szuverenitás képződjék? Másként feltéve a kérdést: demokratikus-e az, ami nemzetközi, szuverén-e az, ami globális?

Macron elnök egy ügyes nyelvpolitikai trükkel igyekszik az európai integráció elejétől meglévő törésvonalat a nemzetállam-pártiak és a föderalisták között megkerülni, és úgy tolni a föderalisták szekerét, hogy közben „demokratikus európai szuverenitásról” beszél. Európai szuverenitás csak úgy lehetne, ha a nemzetállami szuverenitás helyére tennénk ezt, és ennek az lenne az útja, ha a mai független nemzetállamok létrehoznák az Európai Egyesült Államokat. De ez a törekvés az ezredforduló utáni évekre teljes mértékben megbukott, és azóta a világpiac rendszereben feltárt visszaélések és egész intézményrendszerének alapvető kudarca hatására, majd az iszlám migrációs válsággal szembeni uniós bénultság tapasztalatai révén 2015-től inkább a nemzetállami szuverenitás újjáéledésének, mintsem a föderális Európának áll a zászló. Kíváncsian várom a 2019. májusi EP-választások eredményeit, de nagy pénzben nem fogadnék Macron elnök pártjának sikerére.

2015-től inkább
a nemzetállami szuverenitás
újjáéledésének, mintsem
a föderális Európának
áll a zászló

Alexander Somek osztrák jogfilozófus, aki önhöz hasonlóan látja az európai integráció jövőjét, egyenesen az „alkotmányjog alkonyáról” ír. Visszafordítható-e még ez a folyamat?

Annyiban valóban az alkotmányjog alkonyáról lehet beszélni, hogy a teljes jogrendszer alkotmányjogiasítását igyekeztek véghezvinni az elmúlt évtizedekben a nyugati világban azzal a politikai fordulattal, amely a demokrácia és a demokratikus hatalomgyakorlás helyére a jurisztokráciát és az eljogiasított politikai döntéshozatalt igyekezett tenni. Ennek révén a demokratikus törvényhozás az egyes országokban egyre inkább különböző főbíróági ellenőrzések alá került, és a meghozott törvényeket is a legszabadabb bírói értelmezéssel, tetszés szerint alakíthatják. Ez a *totális konstitucionalizmus* – vagy ahogy Varga Zs. András bírótársam fogalmazott könyvében: „totális jogállam”³ – valóban a hagyományos alkotmányjog „alkonyát” jelenti, mert tulajdonképpen a rejtett politikai akaratok álcájává válik. Én azért bízom abban, hogy ez még visszafordítható, és a jurisztokratikus hatalmi technikák valahogy még összebékíthetők a demokrácia elveivel. ■

3 Vö. VARGA ZS. ANDRÁS: *Eszméből bálvány?* Századvég, Budapest, 2015. (A Szerk.)