

FÓRUM

BALOGH ÉVA

Hogyan tovább, Európa? - Beszámoló a European Constitutional Democracy in Peril – People, Principles, Institutions című konferenciáról

Az elmúlt években tapasztalható volt, hogy az európai alkotmányos demokráciák több szempontból veszélyeztetett helyzetbe kerültek. A problémák különböző politikai, jogi, gazdasági és társadalmi folyamatok hatására jelentek meg, és az egyes államokban különböző szintű és súlyosságú réseket ütöttek az alkotmányos demokrácia struktúrájában. Európa-szerte tapasztalható a szolidaritás és a közbizalom hiánya, illetve az alapvető emberi jogok védelmének háttérbe szorulása. Az alkotmányos demokrácia elveit és gyakorlatait megkérdőjelező változások nemzetközi diskurzus tárgyát kell hogy képezzék. A cél, hogy az európai alkotmányosság kutatói jobban megértsék és elemezzék a politikai és jogi válsághoz vezető tendenciákat, és alternatív elgondolásokat tudjanak megfogalmazni annak érdekében, hogy még demokratikusabb szemléletű európai együttműködés alakulhasson ki. Ez volt az alapgondolata Catherine Dupré-nek, Kovács Krisztnának és Tóth Gábor Attilának, akik e célból megszervezték a *Constitutional Democracy in Peril – People, Principles, Institutions* című nemzetközi konferenciát, melyre 2016. június 23–24-én került sor Budapesten, az ELTE Társadalomtudományi Karán.

A konferencia időpontja is szimbolikus jelentőségűvé vált az európai alkotmányos demokráciák együttműködése szempontjából, mivel Nagy-Britanniában június 23-án került sor arra a népszavazásra, melynek során arról kellett az embereknek dönteniük, hogy kilépjen-e az Egyesült Királyság az Európai Unióból. Az első napon – főleg a viták során – többször is esett szó a referendumról, az ahhoz vezető körülményekről és annak lehetséges kimeneteleiről. A második napon pedig az eredmény tudatában már inkább arról folyt a diskurzus, hogy mi lehet a következő lépés a népszavazás eredményének, a britek kilépési szándékának.¹

¹ A Brexit-referendum közjogi környezetével és a brit kilépés folyamatában a parlament szerepével részletesen foglalkozik Szabó Zsolt e lapszámban megjelent cikke. SZABÓ ZSOLT: „Parlament a Brexitben. Cselekvő vagy szenvedő alany?” *Parlamentari Szemle* 2016/2. 96–112.

A konferencia több szempontból is változatos volt. Egyrészt a jelenlévők személye, hivatása és különféle megközelítésmódjuk, másrészt az egyes témakörök tették sokoldalúvá a közös gondolkodást és a vitát.

Az előadók és a résztvevők között elméleti szakemberek – tekintélyes szakmai múlttal rendelkező tudósok elsőrangú egyetemekről, akadémikusok, illetve fiatal kutatók –, illetve a gyakorlatban dolgozók – a lengyel ombudsman, a Velencei Bizottság alkotmányjogi testületének elnöke, litván alkotmánybíró, a moldovai alkotmánybíróság elnöke, jelenlegi és korábbi alkotmánybírói tanácsadók, jogtanácsosok – egyaránt voltak. A jogtudomány mellett a politikatudomány és a szociológia művelői is tartottak előadást, illetve vettek részt az előadásokat követő beszélgetésekben. A jelenlévők többsége Európa legkülönbézebb régióiból jött, illetve néhányan az Egyesült Államokból is érkeztek.

Ahogy a cím is mutatja, a szervezők az említett veszélyeket három nagy csoportba sorolták, melyek az egyes panelek során tovább differenciálódtak. E területek: a népet, a politikai közösséget, illetve az ezeket alkotó egyéneket, az alkotmányos demokrácia alapelveit, illetve az intézményeket érő hatásokkal kapcsolatos fenyegetések.

Politikai közösség és alkotmányos reformok

A konferencia első napján a délelőtti szekciók az első témakörrel foglalkoztak, kiváló alapot szolgáltatva a további témakörök feldolgozására. *Arató András* előadásának kiindulópontja az volt, hogy a föderális államszervezet lehet az forma, amely a békét fenntarthatja. A föderális állam ugyanis meg tud birkózni olyan problémákkal, amelyeket sem a birodalmak, sem a nemzetállamok nem tudnak kezelni. Ezek ugyanis szerződésen alapuló, független egységet alkotó, politikailag összekapcsolódó államközösségek, melyek szerkezetileg egyrészt államok közötti szövetséget jelentenek, másrészt szuverén föderális államot alkotnak. Kérdés azonban, hogy miként lehet egy jól működő államszövetséget kialakítani. Életképes föderális államszövetség lehetne ugyanis az Európai Unió is, azonban ez a terv jelen pillanatban sok nehézséggel küzd. Ilyen a határok, a tagállami szuverenitás és a demokrácia problémája, valamint gazdasági szempontból a javak újraelosztásának problémája. *Maurice Adams* és *Michiel Bot* előadásában emellett Hannah Arendt nyomán a föderalizmus és konföderáció értelmezésére is sor került, különösen abból a szempontból, hogy azok hogyan befolyásolják az egyének identitását. A megállapítások alkalmasak arra, hogy párhuzamokat és különbségeket találjunk napjaink pro EU – kontra EU vitájában, melynek legfőbb kérdése, hogy a közös európai hagyományok alapján szükséges-e, illetve lehetséges-e európai alkotmányos közösség létrehozása.

A második délelőtti panelben először *Karolina Wigura* elemezte, hogy milyen veszélyekkel járhat az emberek ösztöneire és érzelmeire történő politikai hatásgya-

korlás és az ezzel összhangban megvalósuló, az alkotmányos struktúra átalakításához szükséges támogatottság megszerzése. Az európai krízis ugyanis nagyban kapcsolódik ehhez a problémához. Következtetése szerint az oktatás lehet a kulcsa annak, hogy az emberek a demokratikus gondolkodást, az alkotmány védelmének fontosságát, a toleranciát és más hasonló jellemzőket elsajátítsanak. Ez a tudatosság lehet a demokratikus gondolkodású társadalom kialakulásának alapja.

Ezt követően kiemelkedő figyelemmel és érdeklődéssel hallgatta mindenki *Adam Bodnar* előadását a lengyel-magyar párhuzamokról. Nagyon sok hasonlóság fedezhető fel a két ország közjogi rendszerének átalakítása, illetve a kormányzati politika és a kormány kommunikációja között. Lengyelországban a kormányzat az alkotmánnyal egyértelműen ellentétes törvényeket fogadott el, átfogó jellegű jogalkotási folyamat indult el, új polgári jogi és büntetőjogi kódex van előkészületben. Emellett kiemelt kormányzati törekvés az alkotmánybíróság szerepének csökkentése, hatásköreinek gyengítése. Az ombudsman jogi lehetőségei is folyamatosan korlátozódnak. Az EU-, a menekült- és a kisebbségellenes kommunikáció, a gyűlölet promotálása a médiában mindennapos jelenség. Ezek a mozzanatok komoly aggodalomra adnak okot, hiszen nem lehet tudni, hogy mi lesz a következő lépés.

A nép és az ő akarata?

A délután folyamán párhuzamos szekciók alakultak, melyek egyfelől a délelőtti témák egyes részleteit tárgyalták tovább. Egyrészt a politikai közösség összetételével, illetve az azt szétfeszítő problémákkal és ehhez kapcsolódóan a menekültek és menedékkérők helyzetével, másrészt a politikai közösségre ható populizmussal, illetve a közvetlen demokrácia intézményével foglalkoztak.

Alastair MacIver a brit társadalomban élő egyének státuszának változására irányuló folyamatokat és azok kritikáit vizsgálta alkotmányjogi szempontból. Így a terrorizmussal összefüggésbe hozott személyektől a brit állampolgárság megvonásának lehetőségét, a skótok függetlenedési törekvéseit, illetve az Egyesült Királyság kilépési szándékát az Európai Unióból. Ezek mind az európai integráció értékeinek háttérbe szorítása felé haladnak. Nem kooperációra és összetartozás-tudatra, hanem szétválásra és elszigetelődésre sarkallnak. E kritikáknak *MacIver* egy pluralista szemléletű alternatíváját mutatta be, mely szerint e folyamatokat lehetséges az alkotmányos pluralizmus megnyilvánulásaként is értelmezni. A menekültek helyzetével kapcsolatban két előadás hangzott el. *Gorkem Atsungur* összehasonlító módszerrel elemezte a menekült krízis politizáltságát az Európai Unió tagállamaiban. *Szabó Attila* pedig a menekülteknek a politikai közösséghez való viszonyát, a státuszukhoz kapcsolódó jogokat és ezekkel összefüggésben a közösségi hovatartozásukat vizsgálta meg Magyarországon és az Egyesült Királyságban. A menekültek társa-

dalomba való integrálásához kapcsolódó jogi lehetőségeket is bemutatta, melyek a gazdasági és a szociális integrációt is elősegíthetik.

A populista kihívás című panelhez kapcsolható *Jan-Werner Müller*nek a záró panelben tartott előadása. Azt a kérdést tette fel, hogy egyáltalán létezhet-e populista alkotmányosság. Ennek elemzéséhez a populizmust értelmezte, mivel csak ezt követően lehet az alkotmányossághoz való viszonyát analizálni. Elméleti megközelítéseit Magyarország és Latin-Amerika néhány államának közelmúltbeli eseményein keresztül szemlélte a gyakorlatban. Összességében arra jutott, hogy bár a kérdés sokkal bonyolultabb annál, hogy a populizmus az alkotmányossággal nem férhet össze, mégis a populizmus a normatív alkotmányosság és végső soron a demokrácia lerombolója lehet. *Cesare Pinelli* szintén a populizmus és az alkotmányos demokrácia viszonyáról értekezett, bemutatta a populista pártok sikerességének lehetséges indokait, illetve azokat az eszközöket, amelyekkel elérik ezt a népszerűséget. Az alkotmányos demokrácia betegségének egyik tüneteként értékelte mindezt. *Halmi Gábor* arra a kérdésre kereste a választ, hogy az Európai Unió hogyan tud megbirkózni ezekkel a populista változásokkal a kelet-közép-európai tagállamokban. Magyarország és Lengyelország példáján keresztül mutatta be, hogy az Európai Unió intézményeinek milyen eszközei vannak a tagállamokban a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok védelmének elősegítése érdekében. Megállapította, hogy az EU intézményeinek nincs kapacitása arra, hogy a tagállamokban az alapvető európai értékek betartását kikényszerítsék.

A hatalomgyakorlásban való néprészvétel közvetett és közvetlen formájának egyes aspektusai is diskurzus tárgyai voltak a konferencián. *Maxim Tomoszek* azt vizsgálta, hogy képviseleti demokráciában hogyan és milyen mértékben lehetséges a népet bevonni az alkotmányozó, illetve alkotmánymódosító folyamatba, és hogyan alakul az alkotmányjogi felelősség e tekintetben. Elméleti fejtegetéseit összevetette a visegrádi államok alkotmányos fejlődésével, példákkal illusztrálva a jogi, politikai és társadalmi felelősség működésének előrehaladását. Következtetése az, hogy a jelenlegi helyzetben a demokratikus eljárások és értékek megerősítése érdekében a nép részvételét a demokratikus hatalomgyakorlásban növelni kell. Vannak olyan államok, amelyeknél az alkotmányozásban a nép közvetlen részvétele is megvalósul. Erre a mechanizmusra *Agust Thor Arnason* hozott szemléltető példát, aki az izlandi alkotmányozási folyamatról és ebből a szempontból annak kiemelkedően fontos részéről, a népszavazásról tartott előadást. Tanulságos, hogy még a néhány százezres lakosságú országban sem sikerült közvetlen demokratikus eszközök alkalmazásával új alkotmányt elfogadtatni. *Pozsár-Szentmiklósy Zoltán* a közvetlen demokrácia intézményének két évtizedes magyarországi történetét, szabályozását, illetve a szabályozás 2011 utáni változását, és az azzal kapcsolatos visszásságokat mutatta be. *Neliana Rodean* uniós szinten foglalkozott a közvetlen demokrácia egyik formájával, az európai polgári kezdeményezéssel. E jogintézmény létrehozásának célja az Unió demokratikus legitimitásának és az európai pol-

gárok közösséggé formálásának erősítése volt. Rodean arra mutatott rá, hogy e cél megvalósulására az európai polgári kezdeményezés jelenlegi formájában több okból teljesen alkalmatlan, így az ezzel kapcsolatos szabályozás mielőbbi megreformálásra szorul.

Emberi jogok és az európai védelem intézményi útvesztői

Csütörtökön a délutáni panelek másik ága az emberi jogok nemzeti és nemzetközi szintű védelmére, illetve ezt a védelmet elősegítő mechanizmusokra és az ezekkel kapcsolatos kihívásokra koncentrált. Ennek során az alkotmánybíráskodás, illetve Európa két legfontosabb, a közös hagyományok alapján való együttműködést célzó entitásának emberi jogokat védő elemei – az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Alapjogi Chartája – kerültek a középpontba. Mindezekhez a felvetésekhez szorosan kapcsolódott a második nap *Regionális és helyi irányok az ítélkezésben és a Bíróságok támadás alatt* című két reggeli modulja.

Rudolf Schnutz Dürr – rendkívül beszédes – Alkotmánybíráskodás – egy veszélyeztetett faj? című előadásában azokat a nehézségeket vette sorra, amelyekkel az európai alkotmánybíróknak meg kell küzdeniük napjainkban. Az alkotmánybírók ugyanis Európa-szerte több irányú nyomás nehezedik, és a kormányzó többség különböző eszközökkel gyengíti a pozíciójukat. Van olyan ország, ahol az alkotmánybírók döntéseit nem hirdetik ki, így azok nem végrehajthatóak. Az alkotmánybírók hatásköreinek kiüresítése is létező gyakorlat. Van olyan megoldás is, hogy nem választanak új alkotmánybírákat annak ellenére, hogy az alkotmány alapján kellene. És fordítva: a kormányzathoz közeli személyekkel töltik be a megüresedett alkotmánybírói pozíciókat. Bizonyos államokban a bírácoknak büntetőjogi felelősségre vonással kell szembenézniük. Emellett a bíróságok költségvetésének csökkentése is komoly gondokat okozhat. Mindezek összességében az alkotmánybírók reputációjára is negatív hatással vannak. Összességében tehát megállapítható, hogy az alkotmánybírók az államon belülről – például az ombudsman, a civil társadalom és a jogtudomány művelői révén – és kívülről – például a Velencei Bizottság és NGO-k részéről – egyaránt segítségre szorulnak. *Christian Boulanger* és *Oliver W. Lembcke* főképp magyarországi és lengyelországi példák segítségével azokat a technikákat mutatta be, amelyek a kelet-közép-európai államokban a bíróságok ellehetetlenítését szolgálják. *Drinóczi Tímea* az alkotmánybíráskodás és a hatalommegosztás elve közötti feszültségekről beszélt. Amellett érvelt, hogy a bírósági felülvizsgálat nem okoz törést a hatalommegosztás elvének érvényesülésében, hiszen az állami szerveknek az emberi jogok és az alkotmányos alapelvek védelme az elsődleges feladata, és amennyiben ezt nem tudják megvalósítani, végső soron a bíróságok feladata az jogi aktusok alkotmányosságáról való döntés. Ez azonban csak akkor lehet sikeres, ha a törvényhozó, illetve

az alkotmánymódosító hatalom és a bíróságok elkötelezettek az egymással való érdemi alkotmányos dialógus iránt.

Többen is elemezték az alkotmánybíráskodás kihívásait egy-egy államban. *Valentina Barbateanu* a román alkotmánybíróság kialakulásáról, hatásköreiről, illetve az egyes alkotmányos intézményekkel és eljárásokkal, továbbá a politikai pártokkal való viszonyáról, illetve az ezekkel kapcsolatos nehézségekről beszélt. *Kovács Ágnes* a magyar alkotmánybíráknak a 2011 utáni átalakításokat követő, belenyugvó attitűdjét vizsgálta az emberi jogokkal kapcsolatos ítélezési gyakorlatban. Azt a jelenséget, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreinek csökkentését követően az alkotmánybírák nemcsak elfogadták, hogy kevesebb lehetőségük van a jogalkotó feletti alkotmányos kontroll érvényesítésére, de a megmaradt lehetőségeiket is rendkívül visszafogottan használják ki. A magyar gyakorlatot az Egyesült Királyság Legfelső Bíróságának kapcsolódó gyakorlatával vetette össze.

Catherine Durpré az alkotmánybíróságok és az Emberi Jogok Európai Bírósága közötti párbeszéd fontosságára hívta fel a figyelmet az európai emberi jogvédelem fejlődése érdekében. E kommunikációnak egyik alapja az „európai konszenzus” mint bírói értelmezési módszer kialakítása és pontosítása lehetne, melyről *Panos Kapotas* és *Vassilis P. Tzevelekos* prezentáltak. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy tagállami bíróságok, illetve más alkotmányos intézmények vonakodnak az ilyen jellegű interakciótól. *Carla M. Zoethout* a brit példán keresztül illusztrálta ezt a problémát. Az Egyesült Királyság ugyanis az Emberi Jogok Európai Egyezményéből való kilépést is kilátásba helyezte abban az esetben, ha az EJEH továbbra is „Európa alkotmánybíróságaként” igyekszik működni, gyengítve ezzel a parlamenti szuverenitást és a nemzeti bírói felülvizsgálatot, és nem válik pusztán tanácsadó testületté. Ez a lépés ugyancsak beláthatatlan következményekkel járhat az európai együttműködés kialakulásában való előremozdulásra. A hazai és nemzetközi bíróságok közötti közvetlen konfliktusra *Marina Lazareva* hozott gyakorlati példákat az orosz alkotmánybíróság esetjogából, melyet a brit és a magyar gyakorlattal vetett össze. Szintén a brit gyakorlatra koncentrált *Daniel Bedford*, aki az emberi méltóság bírói értelmezését elemezte a szigetországban. A Brexit eredményének tudatában is optimista volt. Előadását azzal zárta, hogy attól függetlenül, hogy az Egyesült Királyság ki fog lépni az Európai Unióból, az alapjogvédelem szintje nem fog csökkenni az országban.

Chronowski Nóra rámutatott, hogy azzal, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája elsődleges jogforrássá vált – akkor is, ha jelenlegi hatálya több szempontból is korlátozott –, a további európai alkotmányos fejlődés során a tagállami alapjogvédelmet erősítheti, illetve kiegészítheti.

A kétnapos konferenciát *Tóth Gábor Attila* előadása zárta. Immanuel Kant alkotmányosságot, föderalizmust és világpolgárságot körülíró koncepciójából kiindulva az európai alkotmányosság II. világháború utáni fejlődését, illetve az európai liberális demokráciák közösséggé alakulásának jellemzőit mutatta be. A szupra-

nacionális és állami intézmények kooperációjának alkotmányos konstrukcióiban működő európai demokráciákat a 21. század elején több politikai és gazdasági megrázkódtatás érte. A jelenleg is tartó krízishelyzet megoldására három ajánlat kínálkozik: 1. a demokratikus európai együttműködés kiszélesítése, 2. visszatérés a nemzetállami struktúrához, 3. az autokrácia felé való elmozdulás. Tóth Gábor Attila szerint a jogon túli globális és regionális tendenciák miatt nincs járható út a nemzetállamhoz való visszatéréshez. Az európai alkotmányosság egyedüli riválisa az újjáéledő autoritarianizmus. Az előadó amellettt érvelt, hogy az európai demokratikus államok számára a válságból való kilábalás érdekében kizárólag az első megoldás elfogadható.

* * *

A konferencia az európai alkotmányos demokráciákat érő veszélyeket rendkívül sok szempontból – azok kialakulásának okait feltérképezve és gyakran megoldási javaslatokat is ajánlva – járta körül. Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy miként kellene folytatódnia az európai együttműködésnek megőrizve és megújítva a demokratikus gyakorlatokat, az ilyen jellegű érvek és ellenérvek ütköztetésén alapuló vita vihet közelebb.

Balogh Éva egyetemi tanársegéd • Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék • balogheva27@gmail.com