

A pénzügyi válság hatása az európai alkotmányos berendezkedésre*

Papp Dániel

*Kaarlo Tuori – Klaus Tuori:
The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis
Cambridge University Press, 2014,
ISBN: 978-1107056558*

A szerzők szándéka arra irányul, hogy a mű olvasója ne csupán úgy tekintsen a válságra, hogy az csak egy államadósságot vagy bankszektorot sújtó pénzügyi krízis. Szélesebb kontextusba helyezve a problémát, arra sarkallnak, hogy a válságot az egész európai integrációt átfogó alapjogi perspektívából szemléljük. Az eurozóna válsága ugyanis az egész európai alkotmányos berendezkedést érzékenyen érintette. Ez mondatja azt a szerzőkkel, hogy a probléma vizsgálata kizárólag az alapszerződések által garantált közös európai értékek figyelembevételével valósulhat meg. A szerzők ez alapján arra vállalkoztak, hogy átfogó képet nyújtanak nemcsak a válság közgazdasági okairól és az alkalmazott kezelési megoldásokról, de a válság fényében az uniós alapszerződések történelmi és koncepcionális elemzését is az olvasó elé tárják.

A mű bemutatja a válság közgazdasági okait, mint amilyen az amerikai egyesült államokbeli jelzáloghitel-piac összeomlása, aminek eredményeként az EU-ban oly üdvösként kezelt szoros pénzügyi összefonódások hirtelen hátránnyá váltak, tömérdek fertőzőési csatornát szolgáltatva a válság gyors terjedéséhez. Ezek mellett azonban a könyv különös hangsúlyt fektet olyan absztrakt kiváltó előzményekre is, mint például az a tény, hogy a pénzügyi kockázatvállalás és a kockázatért való felelősség között nem volt mindig egyenes arányosság. A kockázatok egy jelentős részénél a szerzők szerint ez azért alakulhatott így, mert a kormányzatok állami garanciák nyújtásával avatkoztak a rendszerbe, ami pedig nagyban annak köszönhető, hogy a lakossági adósságkezelés tagállami hatáskör maradt. A könyvben bemutatott további uniós szintű hiányosság, hogy a hatályos alapszerződés létrehozásakor a tagállamok nem vették figyelembe a megváltozó világpiaci viszonyokat, különösen az ázsiai államok ugrásszerűen növekvő világpiaci szerepét.

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

Papp Dániel a Magyar Nemzeti Bank jogásza. E-mail: pappd@mnbb.hu

Az alapszerződések és a válságra válaszként adott uniós mentőcsomagok összhangjának hiánya legszembetűnőbbben az uniós szerződések „no-bailout”-klauzulájában érhető tetten. A rendelkezés értelmében az Unió nem vállal felelősséget a tagállamok kötelezettségeiért semmilyen formában. Ez azonban szöges ellentétben áll az EU válság során tanúsított magatartásával. Ez a szerzők szerint úgy lehetséges, hogy a mentőcsomagok az Európai Stabilitási Mechanizmus égisze alatt jutottak a címzetekhez, mely olyan nemzetközi jogi személy, mely elválasztható a tagállamoktól, így formáljogilag kérdéses lehet, hogy kiterjed-e rá az alapszerződésbe foglalt „no-bailout”-klauzula hatálya. A körmönfont jogi érvelést azért fogadták el hallgatólagosan az uniós jog alanyai, mivel teleologikus megközelítésben a „no-bailout” klauzula és a mentőcsomagok célja egy és ugyanaz: az eurozóna stabilitásának fenntartása. Ez alapján pedig nem lehet kimondani, hogy teleologikus értelemben a mentőcsomagok ellentétesek lennének az Uniós szerződés 125. cikkének (1) bekezdésével. Azt, hogy a meghatározó uniós intézmények ezt mégsem ismerik el egyértelműen, a szerzők azzal magyarázzák, hogy az elismerés hatalmas morális kockázattal járna, mivel akkor a tagállamok abban a biztos tudatban költekezhetnének, hogy az EU ügyis megmenti őket szükség esetén. A válság másik fontos következménye az EU alapjogára, hogy a tagállami szuverenitás kérdésköre relativizálódott, az EU vagy az EU tagállamai által nyújtott pénzügyi segítségek függvényében. Ez a relativizálódás legkönnyebben a görög segélycsomag kapcsán volt tetten érhető, ahol is a csomagot nyújtó államok olyan feltételekhez kötötték a folyósítást, mely feltételek alapjaiban érintették a görög társadalmat.

A fenti problémákra a szerzők szerint kézenfekvő megoldás lenne, ha az EU intézményeinek közvetlen demokratikus legitimitációja kerülne jelentős mértékben megerősítésre, ahogy az egyébként aktuálisan Emmanuel Macron francia államfő reformterveinek is része. Ennek a gondolat kísérletnek tradicionálisan legfontosabb intézménye az Európai Parlament. Ahhoz azonban, hogy ez valós megoldást jelentsen, és a tagállamok ne érezzék oktrojáltnak az EU-s gazdasági döntéseket, meg kell reformálni a döntések eljárási mechanizmusát is, mivel jelenleg a legtöbb, nagy horderejű gazdasági döntésben, mentőcsomagban nincs kiemelkedő szerepe az Európai Parlamentnek. A tagállamok állampolgárai által közvetlenül választott egyetlen jelentős uniós intézmény esetén súlytalansága pedig igen messzire vezető probléma. Valószínűleg annak is a következménye, hogy az európai démosz kialakulása jelenleg embrionális állapotban van, az európai identitással egyetemben.

Az Európai Parlament jelentősebb szerepvállalása, illetve az alapszerződések hatálya alá eső uniós intézményrendszer helyett azonban egy új típusú, egyedi kormányközi megállapodásokon nyugvó szisztéma keretében történtek a válság kezelésének főbb lépései. A válság tehát hivatalos, félhivatalos, vagy nem hivatalos szervek tömkelegének létrejöttét eredményezte, melyek nem rendelkeznek formális hatáskörökkel, de

mégis jelentős befolyásra tettek szert. A gazdasági mentőcsomagok mind olyan szervezetek által lettek kialakítva, mint a Eurogroup, az Európai Tanács elnöke mellett működő dedikált munkacsoportok, vagy a Euro Summit. Ezen intézmények azonban bizonyos szempontból mentesek az EU klasszikus intézményi infrastruktúrájában kialakított fékek és ellensúlyok hatékony rendszerétől. Jó példa erre az alapszerződések által garantált átláthatóság és a dokumentumok megismerésének joga, mely általános jelleggel érvényesül az EU intézményrendszerén belül, de az ezen kívül álló olyan mechanizmusoknál, mint például az Európai Stabilitási Mechanizmus, jóval kevésbé jut érvényre. Ebből adódó súlyos probléma, hogy a válságra adott válaszok jogi rendezetlenségével az Unió jogi alapkövei válnak megkérdőjelezhetővé. Ilyen kérdőjel többek között a „*rule of law*” kérdése. A jog uralmának érvényesüléséhez ugyanis a részlemek összességének érvényesülése szükséges. Ha egy olyan fontos részlem, mint a jogorvoslathoz való jog sérül, nem beszélhetünk a jog uralmáról. A pénzügyi mentőcsomagok esetén viszont a bírói kontroll kifejezetten illuzórikus, és a tagállamokon lévő nyomás következtében a legkevésbé sem érvényesülhetett.

A szerzők véleménye szerint 2012-re a válság mélyülése megállt, és elkezdett látszódní a fény az alagút végén. A viszonylagos nyugalmat kihasználva az európai intézmények is elkezdtek elemezni, hogy vajon megfelelő válaszokat tudtak-e adni a legsürgetőbb időkben, hogy milyen tanulság vonható le a megtett intézkedésekből, és hogyan lehet elkerülni egy újabb válság kialakulását. Ennek fényében 2012 júniusában felállt egy bizottság Herman Van Rompuy vezetésével, valamint az Európa Tanács, a Bizottság, a Eurogroup és az EKB részvételével annak érdekében, hogy átfogó reformtervet készítsen elő az EU jövőjére nézve.

A bizottság gondolkodása alapvetően három irányba indult el: a gazdasági együttműködés mélyítése, a válság okozta demokráciadeficit kijavítása és a kétsebességű unió összhangba hozatala felé. A gazdasági együttműködés mélyítését alapvetően a pénzügyi közvetítőrendszer egységesítésében látták, így létrehozva a mára már kikristályosodott és gyakorlati tapasztalatokkal is szolgáló Bankunió alapgondolatát. Az eredetileg négyütemű bankuniós tervből mára már két ütem valósággá vált. A bankrendszer működésére vonatkozó, anyagi jogi normákat tartalmazó Capital Requirements Regulation (CRR) és Capital Requirements Directive (CRD IV.) mellett 2014-ben megkezdte működését az eurozóna országainak pénzügyi felügyeletét ellátó Single Supervisory Mechanism (SSM) is. A jövőbe tekintve pedig – a szerzők véleménye szerint – minden jel arra mutat, hogy a másik két alapkő is maradéktalanul megvalósulhat, így lesz teljes értékű, közös európai szanálási mechanizmus és betétbiztosítási rendszer is.

A mű különös aktualitása a szerzők kétsebességű uniós integrációval kapcsolatos konklúziója, melynek értelmében megjegyzik, hogy a jelenség a válság után élesekben jelen van, mint bármikor korábban. Ezt azonban nem egyértelműen ne-

gátívumként, hanem bizonyos értelemben lehetőségként is aposztrofálják, mivel nézetük szerint, ha a cél az integráció mélyítése, akkor ez sokkal hatékonyabban és gyorsabban megvalósítható a tagállamok közötti szerződések megkötésével, mint az általános, mindenkire kiterjedő hatályú alapszerződések módosításával, mivel utóbbiakat – az egyhangúság követelménye miatt – néhány tagállam saját nemzeti érdekeinek kivívására használja, ezzel obstruálva a folyamatot. Összességében a szerzők a teljes Unió integrációjának mélyítése tekintetében pesszimizmusuknak adnak hangot.