

Varga András

A demokrácia új kérdései az Európai Unióban
a gazdasági válság után

TÉZISFÜZET

2016

Témavezető:

Dr. Arató Krisztina
habil. egyetemi docens
ELTE-ÁJK PTI

Dr. Koller Boglárka
egyetemi docens
NKE-NETK ETT



Tartalom

I	2
1. A problémafelvetés és a kutatási kérdések	2
II	6
2. A disszertáció szerkezete	6
3. Elméleti alapok	7
4. Módszertan	16
III	21
5. Tézisek	21
5.1. Euró válság, mint különleges állapot	21
5.2. Válságkezelés, mint de facto különleges gazdasági jogrend	23
5.3. Differenciált válságkezelés – mentés és megelőzés	25
5.4. A válságkezelés során a demokratikus deficit jelentősen növekedett	26
6. Esettanulmányok	28
6.1. Trichet-Draghi levél	29
6.2. Outright Monetary Transactions	29
6.3. Állammentő alapok (EFSF, EFSM, ESM)	30
6.4. Mentőcsomagok	31
6.5. Ciprus	31
6.6. Euro Plusz Paktum és Pénzügyi Paktum	32
6.7. Európai Szemeszter	33
6.8. Hatos és Kettes Pakt	34
6.9. Bankunió	34
7. A disszertáció eredményeinek felhasználása	34
8. Bibliográfia	36
IV	40
9. A témában készült releváns publikációk	40

1. A problémafelvetés és a kutatási kérdések

A 2008-ban kezdődő és 2009-re akuttá váló euró válság az Európai Uniót, mint politikai rendszert alapjaiban rengette meg. Az államadósság válság rámutatott a Gazdasági és Monetáris Unió strukturális, endogén problémáira (Benczes, 2011; Fabbriani, 2015; Crammer, Hobolt, 2015), amelyek elkerülhetetlenné tették a rendszer számára, hogy egy esetlegesen kialakuló, tagállami költségvetési vagy finanszírozási problémákból fakadó válság elkerülhető vagy megfékezhető legyen.

Az ellenőrzési funkciók – mint a Stabilitási és Növekedési Paktum ellenőrző és szankcionatív ágai, illetve a túlzott deficit eljárás – alkalmatlansága, illetve azok alkalmazásának, valamint az előre ki nem alakított válságkezelési mechanizmusok hiánya egy olyan instabil rendszert eredményezett, amely korábbi kiegyensúlyozott működése csak az euró bevezetését követő optimista piaci hangulatnak és szerencsés világgazdasági környezetnek volt köszönhető. Amikor az Egyesült Államokbeli pénzügyi válság, mint exogén sokk a körülményeket átalakította, a belső, endogén veszélyek valós problémákká váltak (Krugman, 2011) és az EU cselekedni kényszerült.

A 2008-2009-ben kitörő európai válságot fontos, hogy részben differenciáljuk. Két különböző válság-típus, amelyek részben hatással is voltak egymásra, okozott komoly problémákat az EU-ban. Írország, részben Nagy-Britannia – valamint a nem EU, de 2016 óta EGK tag Izland – esetében (Lorca-Susino, 2010) az USA-ból induló, deregulációra visszavezethető (Stiglitz, 2010) pénzügyi válság begyűrűzése vezetett a tagállami gazdaságok összeomlásához. Írország, amely korábban a minta országok közé tartozott, a skót Royal Bank of Scotland – valamint Izland – jelentős mennyiséggel rendelkezett az ún. mérgező értékpapírokból, amelyek bedőlése rendszerszintű gondokat okozott az országokban (ibidem, Lorca-Susino, 2010). A bankrendszerek csődjét elkerülendő a kormányok beavatkoztak és ezáltal a pénzintézetek privát tartozásai államadóssággá váltak. A legsúlyosabb helyzet Írországnak alakult ki, mivel a GMU tagjaként a dublini kormány nem rendelkezett monetáris eszközökkel a válság hatásainak csökkentésére (Krugman, 2011); az EKB pedig a szakpolitika prudenciális szabályait betartva, nem növelte a likviditást, valamint ekkor még nem járt el végső hitelezőként sem. Így az írek csak a tagállami költségvetés megterhelésével voltak képesek elkerülni az ország pénzügyi

szektorának összeomlását. Ezt a válságot egy exogén válságnak tekinthetjük, hiszen kirobbanása külső okokra vezethető vissza.

A második európai válság ellenben inkább endogén jellegűnek tekinthető. A GMU bevezetése óta különböző közgazdasági és politikai akadályok állnak a közös valuta sikeres működése előtt; az EU nem tekinthető sem egy optimális valutaövezetnek (Crammer, Hobolt, 2015), sem pedig egy integrált gazdasági vagy transzfer uniónak (Krugman, 2011). A monetáris politika stabilitása azonban csak akkor biztosított, ha a fiskális politika is megfelelő keretek között zajlik. Mivel azonban a gazdaságpolitika egy támogató jellegű politikaként jelenik meg az EU határköri rendszerében (Horváth, Ódor, 2010, 293; EUMSz. 5. cikk) politikailag pedig a tagállami szuverenitás egyik legfontosabb területének tekinthető, így ennek irányítására az EU csak negatív jellegű szabályozást¹ volt képes kialakítani. Ezek az ún. maastrichti kritériumok, illetve az ennek betartását biztosító, fentebb már említett kontrollmechanizmusok – SNP, TDE. A szuverenitás, a demokrácia egyik alapelve – *no taxation without representation* –,² valamint a szereplők érdekeltsége a befektetői bizalom fenntartásában a fiskális harmonizációt nem volt képes kialakítani.³ Ennek megfelelően bizonyos tagállamok képességeiken és a konvergencia kritériumok által meghatározott kereteken felül eladósodtak. Az USA válságának kirobbanásakor az euró zóna több tagállama már hosszú évek óta fenntarthatatlan adóssággal rendelkezett – a közös valuta bevezetését követő „kegyelmi időszakot” pedig, nem a gazdasági struktúráik modernizálására használták fel (Lorca-Susino, 2010 27-80; Desai 2011 85-91). Az amerikai válság szerepe az európai válság ezen esetében az volt, hogy a befektetői figyelmet az állampapírokra irányította.⁴

¹ Negatív szabályozás alatt azt értem, hogy a maastrichti konvergencia kritériumok, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktum által kialakított rendszer a tagállamok mozgásterének határait szabja csak meg, nem a politika fejlesztésének irányait. A gazdaságpolitikák pozitív szabályozása a nemzeti szinten található.

² A képviselet nélküli adóztatás alapvető jellegét az is jól mutatja, hogy a demokratikus deficit létét, illetőleg problematikusságát vitató gondolkodók is elismerik, hogy a redistributív döntéseket meghozó politikai döntéshozók esetében szükség van az input jellegű, demokratikusan ellenőrzést biztosító kontrollmechanizmusokra (Majone, 1998, Moravcsik, 2006)

³ Ezt jól mutatja, hogy az SNP által kialakított szankcionatív intézkedéseket soha nem is indították el (Lorca-Susino, 2011, 111-183).

⁴ Miután a stabilnak tartott piaci pénzeszközökről kiderült, hogy azok jóval kevésbé megbízhatók, mint azt gondolták (Stiglitz, 2010), a bizalmatlanság tovább terjedt a többi befektetési eszközre is.

Az így kialakult gazdasági válság a közös valuta és ezzel együtt az egész európai integráció megszűnésével fenyegetett.⁵ Az Európai Unió, a legnagyobb vívmányát és saját fennmaradását védendő, elindított történetének legátfogóbb és leghosszabb távú válságkezelési folyamatát. Ennek a lépései azonban, bár gazdaságilag sok esetben indokoltnak és szükségszerűnek tekinthetők, azonban politikai és demokratikussági szempontból komoly aggályokat vetnek fel.

Az Európai Unió demokratikus jellegét leginkább a demokratikus deficit szempontjából vizsgálja a szakirodalom.⁶ Ez egy negatív megközelítést jelent, miszerint nem a demokrácia fogalmát határozzák meg, hanem az integráció működésében fellelhető állampolgári ellenőrzési hiányt fogalmazzák meg. A téma vizsgálata a politikatudomány, illetőleg az európai tanulmányok egyik fontos területének számít. Az EU az Egységes Európai Okmány óta küzd a demokratikus deficit jelenségével, vagyis hogy az integráció komoly hatással van az állampolgárok hétköznapi életére, ám azok nem képesek befolyásolni és ellenőrizni ez előbbi fejlődési irányait és működését (Romani, Liakopoulos, 2009, 15). Erről a jelenségről hosszú éveken keresztül komoly tudományos vita folyt. Jelen munka ehhez a tudományos diskurzushoz csatlakozik, mivel annak relevanciája a válságkezelés által okozott változások miatt megnőtt. Álláspontom szerint ugyanis, a gazdasági válság és az arra adott válaszok sok szempontból felül kell, hogy írják a kérdésre vonatkozó korábbi tudományos álláspontokat; így az újraelosztó elemek megjelenése a demokratikus ellenőrzést már Moravcsik (2006) és Majone (1998) álláspontja szerint is szükségessé kell, hogy tegye.

A dolgozat két átfogó kutatási kérdésre ad választ; egyrészt arra, hogy megállapítható-e, hogy a gazdasági válságkezelés során kialakult egy európai különleges gazdasági jogrend, másrészt arra, hogy ez a gazdasági jogrend, vagyis maga a válságkezelés milyen hatással van az EU demokratikus jellegére.

⁵ A GMU és az EU sorsa azért kapcsolódott össze, mert az európai integráció legfejlettebb területe és egyben fejlődésének motorja mindig is a gazdasági együttműködés volt. A közös valuta bevezetése ezen terült legnagyobb eredményének tekinthető, amely megszűnése esetén olyan kollektív bizalomvesztést szenvedett volna el az Unió a nemzetközi piacokon, amely a további működését is erősen megkérdőjelezte volna.

⁶ Lásd Majone 1998, 2005, 2009, 2014, Moravcsik 2002, 2006, Hix & Follesdal 2006, Hix 2008, Bellamy, 2006, 2011; Scharpf 1997, 2004, 2012; Crammer & Hobolt (eds) 2015, Romani & Liakopoulos 2009

Hipotézisem szerint az uniós gazdasági válságkezelés során egy olyan eljárásnak lehetünk tanúi, amely egyrésztől egy európai különleges gazdasági jogrendként definiálható. Ez a különleges eljárási rend pedig negatívan hatott az integráció működésében detektálható demokratikus deficitre. Vagyis az első kérdés esetben igenlő választ adhatunk, míg a második esetében a demokratikus deficit súlyosbodását kell majd, hogy megállapítsuk.

A válságkezelés során olyan lépéseket tett az EU, amelyek során az egyik funkcionálisan differenciálódott társadalmi alrendszer logikája előnybe kerül egy másikkal szemben. A politikai alrendszer, amely logikája alapvetően a demokratikus választáson alapul, háttérbe szorult a gazdasági alrendszerrel szemben; rákényszerítve működési elveit az előbbire.⁷ Emellett a válságkezelő lépések sok esetben felülírták a rendes döntéshozatali eljárásokat, amely ugyancsak a különleges jogrendszerrel teszi őket hasonlatossá. Ugyanígy ideiglenes jellegük is ehhez közelíti őket. Ennek bizonyítása érdekében a különleges állapot, illetve a rendkívüli jogrend fogalmából kiindulva elemzem az európai válságkezelést.

A rendkívüli gazdasági jogrend a demokratikus deficitre is komoly hatásokat gyakorolt. Ezt a hatást – amely vizsgálata a dolgozat egyik a fő kérdése – a módszertan fejezetben kidolgozott elemzéssel, az esettanulmányok között mutatom be. Eszerint, ha a lépés olyan szupranacionális erősödést okoz, amelyet nem követ de jure hatáskörbővítés, illetőleg képviseleti minőségjavítása – vagyis az input legitimáció növelése –, valamint elmozdulás látható a klasszikus polity felől vagy egy adott tagállam politikai mozgástere jelentősen szűkül, akkor a demokratikus deficit növekedése megállapítható.

Jelen munka a konklúzióban erre a jelenségre egy átfogó magyarázatot próbál majd adni.

A dolgozat elemzésének tárgy multidiszciplináris érdeklődésre tart számot, így a disszertáció a politikatudomány, az európai tanulmányok és részben a jogtudomány területeiről kiindulva vizsgálja azt.

⁷ A funkcionálisan differenciálódott társadalmi alrendszerekről részletesebben lásd Pokol, 2003, valamint Kjaer, 2010.

II

2. A disszertáció szerkezete

A disszertáció szerkezetét alapvetően két fő részre lehet osztani. Az első, az elméleti alapokat, a kereteket, a vizsgálati szerkezetet, valamint az elemzés tárgyát meghatározó teoretikus rész.

A kutatási kérdések pontos meghatározását követően itt kerül sor az alapfogalmak azonosítására és bemutatására. Ezek a legitimáció, a különleges jogrend és a demokratikus deficit.

Az elméleti alapok kifejtése és szakirodalmi helyzetének külön-külön bemutatása után, azok egymással fennálló kapcsolatának vizsgálatára kerül sor. Ez azért szükséges, mert a komplex elemzési keret akkor válik érthetővé, ha a kutatási kérdés által érintett fogalmak összefüggései is megfelelő bemutatásra kerülnek.

Ezt követően a módszertan kidolgozására kerül sor. Egy olyan komplex elemzési keretet igyekszem felállítani, amely a két kutatási kérdés minden aspektusát lefedi. Így megvizsgálja az adott lépésben a különleges jogrend jelenlétét, valamint a demokratikus deficittel kapcsolatban álló minden elemét.

Ezt követően, az elméleti rész befejezéseként, az elemzés tárgya kerül meghatározásra. A válságkezelés különböző lépései aszerint kerülnek szétbontásra, hogy alapvető céljuk a korábbi stabilitás visszaállítása - vagyis a különleges jogrendekre jellemző konzervatív jelleg dominál (Ferejohn, Pasquino, 2004; Gross, Ni Aolain, 2006) - vagy pedig a rendszerben rejlő endogén okok, strukturális hibák orvoslása. Ez alapján rövid, valamint közép és hosszú távú lépéseket különböztetek meg.

A disszertáció második részét az elsőben kialakított elméleti keret gyakorlati elemzése adja. A vizsgálati módszerrel esettanulmányokként elemzem az összes konkrét európai válságkezelő lépést. Itt sor kerül az EKB lépéseinek (Trichet-Draghi levél, Outright Monetary Transactions – OMT), az állammentő alapok kondicionális hitelei (EFSF, EFSM, ESM), az elfogadott új egyezmények (Euro Plus, Pénzügyi Paktum), valamint a rendes döntéshozatalon keresztül kialakított megoldások (Hatos Pakt, Kettes Pakt, Bankunió) részletes elemzésére a kutatási kérdések szempontjából.

Az esettanulmányok tapasztalatai ezt követően összegzem és választ adok a dolgozat kérdéseire, igazolván a hipotéziseket.

3. Elméleti alapok

A disszertáció elméleti alapját három fogalom köré lehet felépíteni; ezek a legitimáció, a különleges jogrend, valamint a demokratikus deficit. A válságkezelés során a politikai rendszer által hozott döntések állampolgári elfogadottsága, vagyis legitimitása minden esetben meginog, hiszen a rendkívüli időszakok, rendkívüli megoldásokat tesznek szükségessé. Ezek a megoldások egy különleges jogrend részei is lehetnek, amely a normalitás felfüggesztését is magába foglalja. A legitimáció megingása, valamint a különleges állapot mindig hatással van a rendszer demokratikusságára is. Egy válságkezelés esetén tehát, ezt a három területet mindenképpen a vizsgálat tárgyává kell tenni.

A legitimáció a vezetők, illetőleg azok kötelező erejű döntéseinek az állampolgári elfogadását, illetve az ebbe vetett hitet jelenti, amely minden politika rendszer működésének egyik szükséges alapfeltételének tekinthető (Bekkers, Edwards, 2007, 37). Az elismert legitimáció az oka, hogy akikre nézve egy döntés kötelező erővel bír, azok ennek engedelmeskedni is fognak. Vagyis az ebbe vetett állampolgári hit jelenléte minden demokratikus rendszer előfeltétele. A szakirodalom egyik talán legszintetikusabb definícióját Morris adja, amely szerint azon döntések legitimek, amelyeket mind jogosnak, mind igaznak ismernek el (Morris, 1998, p.102). Ebből a meghatározásból a legitimitás két fő irányát is meg lehet határozni (Bekkers, Edwards, 2007, p.37). A jogos döntés esetében a jogi, míg az igaz esetében a politikai legitimitás dolgozik; az első esetben egy eljárási, míg a másodikban egy eredmény legitimációt azonosíthatunk.

A legitimáció azonban nemcsak az állampolgárok akaratán múlik; a döntéshozók is törekedhetnek annak létrehozására vagy erősítésére különböző eljárásokon keresztül. Ennek klasszikus elmélete a weber-i hármastipológia, a karizmatikus, a tradicionális, illetve a jogi-rationális legitimitás (Weber, 1922), de megemlíteném Easton elmélete is, ahol – a jogi-rationális mellett, amit ő személyesnek nevez – a strukturális legitimációt jelenik meg még meg. Ez utóbbi a „politikai rendszer és az általa ellátott feladatok szerkezetének és szabályainak érvényességébe vetett független hit” (Easton, 1965, 287 idézi Bekkers, Edwards, 2007, 40).

A disszertáció témája szempontjából legjobban alkalmazható legitimitás tipológiát Bellamy (2011), illetve Bekkers (et al., 2007) állítja fel. Ez a legitimitás három formáját különbözteti meg; az inputot, a throughputot és az outputot.

Az input legitimitás az állampolgárok általi kormányzásra, vagyis a részvételre alapoz (*government by the people*) és olyan értékekre koncentrál, mint a politikai egyenlőség, a politikai ellentétek ésszerűsége, szükségessége, az ember tévedésre való hajlama és a politikai felelősség. Ezek azok a tulajdonságok, melyek elsődleges fontosságúak a demokrácia elfogadtatásában (Bellamy, 2011, 4)

A második típus az ún. *throughput* legitimitás (*government of the people* (van Nipsen, Posseth, 2007, 225)). A témával foglalkozó több szerző, mint Bellamy vagy Scharpf, ezt a kategóriát nem tartják különálló típusnak, csupán az *input* legitimitás egyik alfajának. Bekkers és Edwards azonban kiemelik ezen két típus elkülönítésének fontosságát. A *throughput* legitimitás a kollektív döntéshozási mechanizmusok szervezési elvére, metódusára koncentrál, ezen keresztül egy részletesebb képet nyújtva a kötelező erejű döntések autoritásáról. Ennek alapvető jelentősége van az eljárási legitimitás megértésében (Bekkers, Edwards, 2007, 44), melynek kiemelkedő fontosságú szerepe van például az EU legitimitásában. A *throughput* legitimitás legjobban a kötelező döntések születésének módján, illetve ezen módszer minőségén keresztül definiálható – vagyis a többségi eljárás, a fékek és egyensúlyok rendszerén vagy a szabad deliberáción stb. keresztül.

A harmadik típus az *output* vagy eredmény legitimitás. Ezt, mint az állampolgárokért való kormányzást tudjuk leírni (*government for the people*). Ez a modell a döntéshozó szervek azon képességére alapoz, miszerint azok képesek olyan eredményeket produkálni, amelyek megoldják a kollektív, társadalmi problémákat. A demokratikus output legitimitás a kormányok teljesítményén nyugszik, figyelembe véve egyfelől annak minőségét, másfelől a kompetens szervek döntések iránti felelősségét. Ebből következik, hogy ezen típus másik alapvető fontosságú eleme a döntéshozók politikai és nyilvános felelőssége. Az átláthatóság és a releváns információk elérhetősége ezen legitimitási formának is kulcsfontosságú elemei (Bekkers, Edwards, 2007, 45-46).

A második alapfogalom a különleges jogrend. Carl Schmitt szerint a különleges jogrend az a társadalom- és jogtudományban, mint a csoda a teológiában. Ahogy az utóbbi esetben a transzcendentális erő felfüggeszti egy pillanatra a természet

törvényeit, úgy a szuverén felfüggeszti a normalitást a különleges jogrend érvényesülése érdekében (Schmitt, 2005, 36-52). A megállapítás, bár meglepő, ellenben helyes, hiszen a rendkívüli eljárások olyan helyzetekre adott válaszként értelmezhetők, amikor a politikai rendszert, az alkotmányos berendezkedést, illetve magát az állam létét valamilyen akut veszély fenyegeti. Ilyen esetben a rendes döntéshozatali és jogalkotási eljárások alkalmazása nem megfelelő, mivel azok nem elég hatékonyak, illetőleg gyorsak, viszont a fennálló szituáció azonnali reakciót vagy megoldást tesz szükségessé. Ezekben a helyzetekben, amiket a szakirodalom "különleges állapotoknak" nevez (Jakab, Till, 2016), a cél, hogy a politikai rendszert, illetve az alkotmányos berendezkedést megóvják, ehhez azonban a rendes jogrendszert vagy döntéshozatalt fel kell függeszteni és a különleges jogrendet kell életbe léptetni – amely általában a végrehajtás politikai korlátainak „lazításával” (ibidem) és ezáltal megerősödésével jár. A rendkívüli eljárás célja a korábbi alkotmányos rend; vagyis a jogállamiság normalitásának a visszaállítása (ibidem). Emiatt a legtöbb különleges jogrendet egy ideiglenes, konzervatív - vagyis megőrző - jellegű állapotnak tekinthetjük (Ferejohn, Pasquino, 2004, 210). Az ideiglenesség és a konzervatív jelleg a rendkívüli eljárások legfontosabb karaktereinek számítanak.

A jogállam alapelveire épített liberális demokráciák esetében azonban, a hatalmi viszonyok egyensúlyának felborulás és a végrehajtás ellenőrzésének csökkenése komoly problémát jelent; így a különleges jogrendek alkalmazása ezen politikai rendszerek legnagyobb dilemmájának tekinthető (ibidem; Jakab, Till, 2016; Gross, Ni Aolain, 2006), amely a válságkezelés hatékonysága és demokratikus ellenőrzése között feszül. Ezt a kihívást a rendkívüli eljárások működésébe épített ex ante, interim vagy ex post kontrollmechanizmusokkal próbálják kezelni (Ferejohn, Pasquino, 2004, 227, 230-231).

A különleges jogrendek elméleteit alapvetően két csoportba sorolhatjuk; az alkotmányközpontú és az államközpontú megközelítések csoportjába (Jakab, Till, 2016).⁸ Az első irányzat kiindulópontja, hogy az állam védelemre való jogosultsága az alkotmányossággal alakul ki (ibidem). Ez esetben a rendkívüli eljárások az

⁸ Az angolszász szakirodalomban ezt alkotmányos különleges jogrendnek (*constitutional emergency powers*), illetve törvényhozási különleges jogrendnek nevez (*legislative emergency powers*) (Ferejohn, Pasquino, 2004).

alkotmányban leírtak és szabályozottak (Ferejohn, Pasquino, 2004, 215-218). Ezen elméleten belül megkülönböztetünk klasszikus (radikális) és nyitott alkotmányközpontú felfogást. A klasszikus elmélet kiindulópontja minden esetben az alkotmány; a rendkívüli eljárások szabályai – különleges állapot, az eljárás elindítója, a jogosítványok gyakorlója, a kontrollmechanizmusok, a megszüntetésről döntő aktor meghatározása – kógens módon itt kerülnek kialakításra (ibidem, Jakab, Till 2016). A nyitott megközelítés esetében a különleges jogrend az alkotmányos felhatalmazásból ered, azonban a jogosítványok pontos körét az aktuális válsághelyzethez alakítják (ibidem; Ferejohn, Pasquino 2004, 229).

A másik elméleti megközelítés, abból indul ki, hogy az állam, illetve a politikai rendszer már az alkotmányosság előtti időszakban is jogosult az „önvédelemre”. Ennek megfelelően a különleges jogrend alkalmazásához nem szükséges az alkotmányos kidolgozottsága (Jakab, Till, 2016). Ebben az esetben a rendkívüli eljárás során a rendes jogrend nem is kerül feltétlen felfüggesztésre, csak a törvényhozás különleges jogosítványokat biztosít a végrehajtás számára rendes eljárások keretein belül (Ferejohn, Pasquino, 2004, 215-218). Ezt a megközelítést jól fémjelzi Carl Schmitt neve és legösszefoglalóbban talán a különleges állapotra vonatkozó állítása írja le; arról, hogy mi a kivételes, minden esetben a szuverén dönt (2005, 5).

A fenti klasszikus államközponti álláspont mellett létezik egy visszafogott forma is; ez elfogadja, hogy a pozitív alkotmányjog részben felülírhatja az állam abszolút jogosítványát a különleges jogrend alkalmazásának tekintetében (Jakab, Till, 2016).

Az államközpontú megközelítés esetében – mivel a korlátok nem feltétlenül vannak alkotmányosan rögzítve – a különleges jog konzervatív jellege sem tekinthető magától értetődőnek. A rendkívüli eljárások által alkotott szabályok megeshet, hogy állandóvá válnak, beépülve a rendes jogrendszerbe (Ferejohn, Pasquino, 2004, 219), ez azonban bizonyos álláspontok szerint kockázatot jelent (Scheuerman, 2000; White 2015). Más álláspontok szerint azonban, a törvényhozási különleges jogrend egyik alfajának tekinthető a rendes rendszert tartósan átíró válság-jogalkotás (Gross, Ni Aolain, 2006, 66-67).

A különleges jogrendek elemzése esetén az eljárás során szerephez jutó aktorokra, illetve az eljárás strukturális elemeire kell kitérni. A rendkívüli eljárásoknál annak van kiemelkedő jelentősége, hogy ki az megállapítja a különleges állapot tényét és ezáltal

dönt a jogrend alkalmazásáról, ki gyakorolja a rendkívüli jogosítványokat, ennek hatásait ki ellenőrzi, valamint ki dönt az állapot megszüntetéséről. A különleges jogrendnek tovább három belső és két külső eleme van, amely vizsgálat tárgyát képezi; strukturális elem a norma – amely a rendes eljárást szabályozza –, az ettől való eltérés, ennek felfüggesztése, vagyis a derogáció és ennek az igazolása. A külső elemek közé tartozik a különleges állapot; vagyis a helyzet, amikor a rendkívüli eljárás alkalmazandó, valamint a védendő érték, amely megóvása az egész működésének a célja (Ferejohn, Pasquino, 2004, 222, 230).

Ezek közül itt részletesebben csak a különleges állapot kérdésére térek ki; ennek meghatározása ugyanis a szakirodalomban sem konkrétan meghatározott. A fogalom pontos tartalma politikai rendszerről politikai rendszerre változik. Azonban a helyzetek nagy része az államok alkotmányos szabályaiban kifejtett és körülírt. A legtöbb esetben a különböző nemzetközi és belföldi fegyveres konfliktusok, terrortámadások, természeti katasztrófák azok a helyzetek, amelyek megalapozzák a rendkívüli eljárások alkalmazását. A témában az egyik legkiterjedtebb szintetizáló igénnyel fellépő munka elemzése tárgyát az fegyveres konfliktusokra és erőszakos cselekményekre szűkíti a különleges állapotok körét (Gross, Ni Aolain, 2006, 4-5). Az ilyen sürgősségi helyzetek és az ezzel járó mozgástér növekedés azonban fellelhető a nemzetközi jog területén is, amely jelen munka szempontjából jobban is hasznosítható.⁹ Ennek oka az alapjogvédelem nemzetközi garancia-rendszerében keresendő. A különleges jogrendek alkalmazása esetén is vannak ugyanis olyan alapvető emberi jogok, amelyek nem kerülhetnek felfüggesztésre; vagyis a korlátok még ezen állapotokban sem lazíthatóak a végtelenségig. Ennek megfelelően az emberi jogok nemzetközi dokumentumai pontosan meghatározzák, hogy az abban foglaltakat milyen mértékben és milyen esetekben lehet felfüggeszteni. Ennek megfelelően - annak érdekében, hogy a disszertáció tárgya elemezhetővé váljon - a továbbiakban az Emberi Jogok Európai Egyezményén, valamint az Emberi Jogok

⁹ Ennek egyik oka az, hogy az európai jog is a nemzetközi és a tagállami jog között helyezkedik el, azonban ez az indoklás félrevezető lenne. Azonban az európai jog, hasonlóan a nemzetközi joghoz is, szupremáciával rendelkezik a tagállami jogok felett, valamint egységes értelmezést nyújt a jogrendszer fogalmaihoz. Ennek megfelelően a disszertáció vonatkozó elemzési tárgya könnyebben vizsgálható, hiszen nem szükséges a - még - 28 tagállam különleges állapot fogalmát szintetizálni, hanem elég a vonatkozó európai emberi jogi fogalmat felépíteni.

Európai Bíróságának és Bizottságának döntésein keresztül állítom össze a különleges állapot fogalmát.

Az Egyezségokmányból (15. cikk), illetve egy-egy releváns esetből (Lawless kontra Írország - 332/57 (A/3) ECHR és Görögország esete - 12 YB 1, 1969) a következő fogalom alakítható ki: különleges állapot az, ha a helyzet okozta veszély ténylegesen vagy immanensen fennáll, kivételessége miatt azonban nem kezelhető a rendes jogrend eszközeivel, bekövetkezése estén viszont az egész társadalomra kiterjedő általános hatásokkal járna, amely kockáztatná a társadalom szervezett életét. Az euró válság ezeknek a feltételeknek megfelel.

A harmadik alapfogalom a demokratikus deficit. A jelenség az Egységes Európai Okmány elfogadásával jelent meg az integrációban. A klasszikus megfogalmazása szerint ez az uniós politikák, az állampolgárok hétköznapi életére gyakorolt hatása és a választók által gyakorolt ellenőrzési jogosítványok közötti különbség. Ezek a kontrollmechanizmusok valamilyen képviseleti szerven vagy más politikai eszközön keresztül kell, hogy megvalósuljanak (Romani, Liakopoulos, 2009, 15). Az Uniót létrehozó szerződések ugyanis, különböző – korábban tagállami – hatásköröket nemzetek feletti szintre delegáltak, aminek köszönhetően EU irányító szervei mindenki számára kötelező erejű döntéseket alkothatnak. Ezen döntéseknek, lévén minden tagállamra nézve kötelező erővel bírnak, elfogadottnak és legitimnek kell lenniük.

A demokratikus deficittel foglalkozó szakirodalom másik meghatározása a jelenséget nem (csak) a választópolgár-integrációs döntéshozatal viszonyában vizsgálja, hanem sokkal inkább a döntési központ változása, illetve meghatározása felől közelít. Ezt intézményközpontú megközelítésnek is nevezhetjük, hiszen a döntéshozatali központok közötti változáson alapul.

Eszerint a demokratikus deficit a döntéshozatali képességnek (*decision-making capacity*), valamint a problémamegoldó/kezelő képességnek (*problem-solving capacity*) a klasszikus-képviseleti demokrácia intézményrendszere felől az új kormányzási (*governance*) formák vagy intézmények felé történő eltolódásának eredményeként jön létre (Romani, Liakopoulos 2009 17-18.; Follesdal, Hix 2006 537.). Vagyis a képviseleti demokrácia intézményei rendelkeznek valamilyen ellenőrzéssel, azonban az új típusú kormányzás újonnan létrejövő formái (bizottságok, ügynökségek, nyílt koordinációs mechanizmus stb.) a klasszikus polity-n kívül esve, teljesen kívül

vannak ennek; így politikailag felelőtlenek és reszponzivitásuk is hiányzik. Ezek megerősödése pedig gyengíti a képviseleti demokrácia hatalmi pozícióit, növelve a demokratikus deficitet (Bekkers et al. 2007 307.). Ha ehhez hozzá vesszük Scharpf elméletét, miszerint a demokratikus legitimáció annál jobban növekszik, minél több hatalmi jogosítványt, illetve döntési képességet veszünk el a politikailag felelőtlen és független szervektől és teszünk a kollektív döntéshozatal tárgyává (Scharpf 1999 26.), akkor láthatjuk, hogy a *governance* új formái felé történő eltolódás valóban a demokratikus deficit forrásaként tekinthető.

A már fentebb leírt klasszikus valamint intézményi nézőponton túl, a vizsgált jelenség egy új aspektusát is észre kell, hogy vegyük. A szakirodalom – amint láthattuk – a döntéshozatali eljárásokon és általában az Unió működésén keresztül közelíti meg a demokratikus deficit kérdését. A vizsgált legitimáció az egész integrációra vonatkozik, valamint a politikai ellenőrzést is ezek felett kell, illetve kellene gyakorolni. Vagyis a demokratikus deficit az integráció egésze és az állampolgár viszonyában kerül meghatározásra.

A válságkezelés alatt azonban, nyilvánvalóvá vált, hogy ezen jelenség egy másik környezetben is megjelenik; nevezetesen az EU és az egyes tagállamok viszonyában. Adott politikai akarat jelenlétében ugyanis, az Unió, hatáskörein túlnyúlva is, képes jelentős mértékben a tagállamok szuverenitásába avatkozni.

Ezen külső beavatkozás egyik legszélsőségesebb példája minden kétséget kizáróan Görögország esete, de más országok esetében is megtalálhatjuk ezt az új aspektust. Például Olaszország az EKB-tól kapott explicit és nyílt gazdaságpolitikai előírásokat, illetőleg utasításokat (Trichet-Draghi levél). Majd később informális egyeztetések és nyomásgyakorlás hatására, részint az Unió vezetői, részint a gazdasági szereplők részéről a kormány 2012. november 12-án lemondani kényszerült és egy ex uniós biztos – akit alig három nappal korábban, november 9-én (Corriere della Sera, 2011) nevezett ki a köztársasági elnök élethosszig szenátorrá és egy nappal később 13-án (Repubblica, 2011) – kapott felkérést az új kormány megalakítására.

Hasonló jelenséget láthatunk az euró mentőcsomag alapjaként szolgáló EFSF jogkörbővítésének szlovák elfogadásában is. A tervezetet a pozsonyi törvényhozás első alkalommal elutasította, ezzel az Iveta Radicová által vezetett kormány végét

okozva (HVG, 2011a). Azonban, miután Angela Merkel kijelentette, hogy a program a szlovák részvételtől függetlenül elindul, a Nemzeti Tanács végül, az előrehozott választások kiírásáért cserébe hajlandó volt támogatni a mentőalap hatásköreinek kiterjesztését (HVG, 2011b).

A demokratikus deficit új típusának egyik legutóbbi példája Ciprus esete. A szigetország bankválságának kezelése esetén ugyanis, az EU vezetői egy egészen újszerű mentőcsomag koncepciót dolgoztak – az ún. *bail-in* (The Economist, 2013c) technika alkalmazásával – amely során Brüsszelben és Frankfurtban eldöntötték, hogy a ciprusi állam meg kell, hogy adóztassa a bankbetéteket, amely összeggel az uniós bankmentőcsomagot egészítik ki.

Vagyis megállapíthatjuk, hogy ezen viszonyokban nem vagy korlátozottan demokratikus intézmények demokratikusan működő és legitim államok mozgásterét és cselekvését korlátozzák. A szupranacionális intézmények, mint az Európai Központi Bank vagy a Bizottság, de maga az Unió egésze is, nem rendelkezik kielégítő demokratikus ellenőrzési formákkal, viszont a válságkezelés során a szerződések által számukra biztosított hatáskörökön túlnyúlva, azon kívül is tevékenykednek.

Ezen új aspektus egy másik fontos kérdése azon politikai akarat elemzése, amely képes az ilyen típusú tagállami szuverenitásba való beavatkozáshoz vezetni. A krízismenedzsment során egyértelmű lett, hogy valamely határozott szándék megléte esetén, a német-francia tandem képes a saját politikai akaratát az Unió intézményrendszerén keresztül a többi tagállamra kényszeríteni. Vagyis a Németország és Franciaország közötti együttműködés – köszönhetően az erős nyomásgyakorló és érdekérvényesítő képességeiknek, valamint az EP és egyéb döntéshozatali szervek képviselői irányításának – rákényszerítheti az EU-t, hogy egy másik tagállam szuverenitásába avatkozzon, módosítva vagy egyenesen irányítva annak valamely szakpolitikáját.

A demokratikus deficittel kapcsolatban fontos kiemelni a témában zajló tudományos vitát is – amelyhez jelen dolgozat igyekszik csatlakozni és új elemeket hozzáadni. A vita egyik alapkérdése az, hogy szükséges-e legitimálni az olyan kötelező döntéseket, melyekre nem teljes mértékben terjed ki valamilyen demokratikusan elszámoltatható szerv ellenőrző-tevékenysége? Ha pedig ezen döntések legitimációja is szükséges, akkor az milyen módon valósulhat meg? Két fő, egymással szembenálló elméleti

megközelítés alakult ki; az első ún. demokratizáció-ellenes megközelítés, amely kezdetben még a demokratikus deficit létezését sem akarta elfogadni, ám annak bebizonyodása után sem tekinti azt valós problémának. A másik, ún. demokratizáció-párti álláspont szerint azonban, a jelenség az integráció működésének és további politikai fejlődésének egy jelentős gátja, amelyet meg kell szüntetni.

A demokratikus deficit létéről, illetve elfogadhatóságáról szóló vita alapvető megítélése leginkább az integrációnak magának a felfogásától, értelmezésétől függ. Azon gondolkodók, akik nem fogadják el a jelenség létezését és nem tartják szükségesnek a demokratikus-társadalmi ellenőrzés növelését, úgy gondolják, az Európai Unió valószínűleg sosem válik egy állammá vagy legalábbis nem olyan típusú állammá, mint a nemzet- vagy szövetségi államok. Az európai „szuperállam” és ennek veszélyei, nem többek mítosznál az EU pedig nem több, mint egy EU egy sui generis nemzetközi szervezet, amely kiemelt igazságszolgáltatásával, jogi pluralizmusával és a transznacionális szinten megosztott széles hatásköreivel egy „új-középkori” államra hasonlít (Majone, 1998, 27; Moravcsik, 2002, 605-606). Ahogy Bellamy pontosítja, ehhez a csoporthoz tartozók az EU-t a demokratikus államok együttműködése érdekében kialakított szervezetnek tartják (Bellamy 2011, 15).

Ezzel szemben a demokratizációt hiányoló gondolkodó egy államokat meghaladó entitásnak látják (ibidem). Például Kjaer is úgy írja le az európai integrációt, mint a politikai fejlődés egy új lépését, vagyis mint egy magasabb szintet a nemzetállamokhoz képest (Kjaer, 2009, 24).

A demokratikus deficit létét illetően a vita mára befejezettnek tekinthető, ugyanis azt mindkét oldal elismeri. A demokratizálódást sürgető gondolkodók azonosították azokat a pontokat, amelyek együttesen lehetetlenné teszik a hatékony állampolgári ellenőrzést. A tagállami végrehajtások kiemelkedésén és gyakorlatilag nemzeti parlamenti ellenőrzés nélküli uniós döntéshozatalán, az EP *agenda-setting*-beli gyengeségein, szűkebb jogosítványain, választásának nemzeti jellegén, az EU polgároktól való távolságán és működésének, valamint szakpolitikáinak összetettségén keresztül a választók gyakorlatilag nem képesek ellenőrizni a döntéshozatalt (Hix, Follesdal, 2006, 534-537). A demokratizációt ellenző Majone és Moravcsik ellenben másképp közelíti meg a kérdést; Majone például azt mondja, hogy ez a „depolitizáció” (*depoliticisation*) (Majone, 1998, 5) az EU hatékonyságának ára.

Moravcsik azt írja – és ezzel implicit módon elismeri –, hogy a képviselet minőségének – az EU állampolgároktól való távolsága és az európai parlamenti választások már említett tulajdonságai miatt –, a közpolitikai eredmények természetének – amelyek néha nem rezponzívek és kielégítőek – területein jelentkezik egy bizonyos demokratikus hiány (Moravcsik, 2002, 604-605). A felek közti legfontosabb különbségek ezen jelenség értelmezésében, tovább pontosítva a demokratizáció szükségességének kérdésében áll.¹⁰

A három alapfogalmat – legitimitáció, különleges jogrend és demokratikus deficit – a jelen disszertáció kutatási kérdése tekintetében a válságkezelés köti össze. Rendkívüli helyzetekben a politikai rendszer támogatottsága stabil kell, hogy legyen, hiszen a döntéshozók sok esetben radikális lépéseket kell, hogy alkalmazzanak a normalitás visszaállítása érdekében. Az állampolgári támogatás és ezzel együtt a legitimitáció is csökken válság idején.¹¹ Ahhoz, hogy egy válságkezelés sikeres legyen, szükséges a stabil legitimitáció. A különleges jogrend a válságkezelés alkalmazott jogi eszközöként azonosítható, és mint ilyen döntéseinek a legitimitációját is biztosítani kell. Ezt szolgálják az ex ante, interim vagy ex post kontrollmechanizmusok is. A demokratikus deficit és a legitimitáció szoros összefüggésben áll; az input legitimitáción alapuló intézmények esetében ugyanis a demokratikusság is magasabb szinten biztosított és a rendkívüli eljárások irányítására ezek – a stabilabb legitimitás – okán alkalmasabbak is. Ha a válságkezelés súlyosbítja a demokratikus deficitet, akkor ezáltal kikezdi a rendszer legitimitációját és gyengíti a különleges jogrend alkalmazhatóságát is. Ezen három jelenség vizsgálata tehát elengedhetetlen az euró válságot megoldani szándékozó lépések elemzésénél.

4. Módszertan

Jelen munka alapvetően kvalitatív módszereket alkalmaz. A válságkezelés hatékony elemzése érdekében egy esettanulmányokon alapuló komparatív módszert használok.¹² Mivel a disszertáció alapvető célja a válságkezelés leíró és magyarázó szándékú vizsgálata elsősorban a demokratikusság, másrészt a különleges jogrend szempontjából, így az elemzés tárgyát egy kis elemszámú eset képezi, amely

¹⁰ Ennek részletes bemutatása a disszertáció részét képezi, azonban a téziszfüzet terjedelmi korlátai itt ezt nem teszik lehetővé.

¹¹ A különböző legitimitáció típusuk válságbeli stabilitása azonban eltérő! Az input legitimitáció kevésbé változik, mint az output legitimitáció. A kérdésről részletesebben lásd Varga, 2016.

¹² Az esettanulmányok felhasználásáról szóló ismeretekhez Szabó Gabriella PhD értekezése nyújtott segítséget. (Szabó, 2014)

szisztematikus és módszeres kvalitatív feldolgozására ez a módszer a legalkalmasabb (Gerring, 2004, 342). Az esetek meghatározása és a vizsgálat tárgyának meghatározása – vagyis az „esetté tétel” vagy „*casing*” (Ragin 1992, 217 idézi Szabó, 2014, 11) a kutató döntésein alapszik. Emellett a disszertáció tárgyának vizsgálatára azért is kifejezetten alkalmas, mivel nem zárja ki az esetek környezetét (Flybjerg, 2006), amely az európai válságmechanizmusok esetén elsődleges fontossággal bírnak.

Az esetek elemzési keretének kidolgozásánál első sorban a kutatási kérdések szempontjából releváns elemeket azonosítom és az ebből kidolgozott szempont rendszert viszem végig az esettanulmányokon.

A kialakított elemzési keret egyik rész célja a módszer átvihetőségének megteremtése (Polit, Beck 2010, 1453-1454 idézi Szabó, 2014, 15). A disszertációban alkalmazott elemzési módszer alkalmazható az európai válságkezelésen felül más, akár tagállami vagy szupranacionális, akár más policy területen kialakuló rendkívüli helyzet és az arra adott válaszok elemzésére.

A vizsgálati keret elemeinek kialakításánál két, már kidolgozott elméletre támaszkodom; az egyik a különleges jogrendek elemzési sémája, a másik pedig a lasswell-i politikafogalom.

A különleges jogrend elemzésénél a kihirdetés és megszüntetés folyamata – eljáró aktor és eljárás –, a különleges állapot, ami megalapozza az alkalmazását, a hatásköri és jogosítványok változások, valamint a kontrollmechanizmusok tartoznak a vizsgálat körébe (Jakab, Till, 2016).

Lasswell meghatározása szerint a politika az egymással versengő, különböző vonások mentén szerveződő elitok harca a különböző erőforrások megszerzése érdekében. A szintetikus megfogalmazása szerint a politika annak a tudománya, hogy ki mit szerez meg, mikor és hogyan (who gets what, when and how?) (Lasswell, 1935, 3). Ebből kiindulva tehát az aktorok, a cselekvés tartalma, valamint környezete kell, hogy a vizsgálat tárgya legyen.

Ebből a két elméleti kiindulópontból a következő elemzési szempontok alkothatók meg; a cselekvés környezete, a cselekvő aktor, maga a cselekvés, illetve annak

címzettje – az elemzési szempontok további al részekre bomlanak a minél teljesebb bemutatás érdekében. Ez a szempontrendszer egy szisztematikus leírást ad az európai válságkezelésről. Az így kapott eredményeket részletes vizsgálatnak vetem alá a két kutatási kérdés szempontjából – vagyis minden lépés különleges jogrenddel összefüggő aspektusait és a demokratikus deficitre gyakorolt hatásait is azonosítom.

A cselekvés környezetét vizsgálva a konkrét lépés kialakításának okait mutatom be. A válságkezelés általános indokai ismertek, azonban az egyedi intézkedések motivációi sok esetben magyarázóerővel bírhatnak.

A cselekvő vizsgálata során a válságkezelő lépés kezdeményezőjét és végrehajtóját azonosítom. Ez alapján megkülönböztethetünk uniós intézményhez, hitelező országhoz vagy kimentett országhoz köthető intézkedést. Sok esetben azonban a szereplők szélesebb köre érintett, ezek ugyanúgy a vizsgálat tárgyát képezik. Fontos kitérni arra, hogy a cselekvő szupranacionális vagy kormányközi logika alapján működő szereplő, illetve, hogy milyen legitimitással rendelkezik.

Ezt követően magát a cselekvést kell több szempontból megvizsgálni; az első a lépés politikai vagy jogi jelleg megállapítása. Ha jogi lépésről beszélünk, akkor a norma típusának – a rendes döntéshozatal keretében született másodlagos uniós norma, elsődleges jogforrás, az EU döntéshozatali rendszerén kívüli kormányközi megállapodás, esetleg tagállami jogalkotás vagy különleges jogosítványokon keresztül alkotott rendelkezés –, az elfogadás módjának és fórumának is jelentősége van. Politikai jellegű intézkedés esetén a kényszerítőerőt, a hatást, a formát és a döntéshozó aktort kell meghatározni.

Ezt követően a cselekvés tartalmának részletes vizsgálata következik, amit a *polity*, a *politics* és a *policy* szempontjából végzek el. A változások *polity* dimenziójába a válságkezelő lépés hatására átalakuló intézményi struktúra tartozik. Létrejött-e valamilyen új aktor vagy egy már létező jogosítványai bővültek? Történt-e elmozdulás a klasszikus intézményrendszer felől az új *governance* struktúrák felé? Az új vagy kibővített hatáskörű régi aktor inkább szupranacionális vagy inkább kormányközi? Milyen legitimitációval rendelkezik? Ideiglenes vagy állandó jelleggel hozták létre?

A cselekvés *politics* aspektusának elemzésével, amely az aktorok és intézmények egymásközi viszonyain keresztül, a válságkezelés lépései során megtörtént

hatáskörváltozásokat, valamint a demokratikus deficit új formájának megjelenését vizsgálom. Eljárt-e az EU olyan területen járt el, amelyre nem volt felhatalmazása, vagy csak hatáskörtúllépést követett el? Csökkentették-e az intézkedései a tagállami döntéshozók politikai mozgásterét, illetve indukáltak-e valamilyen konkrét személyi átalakulást (miniszterelnök csere, kormányválság, stb.)?

A cselekvés *policy* tartalma a szakpolitikai változást hivatott leírni. Az unió által irányított területen bevezetett módosítás milyen céllal került bevezetésre, milyen eszközön keresztül tervezik megvalósítani? Milyen szereplők vesznek majd részt a működtetésében – az európai vagy a tagállami szint dominál – ideiglenes vagy állandó változtatásokat hoz létre, illetve szupranacionális vagy kormányközi irányba formálja-e a területet.

A következő elemzési pont a válságkezelő lépés célcsoportja. Itt az intézkedés általános, illetve egyedi jellege, konzervatív, illetve reformer karakterét kell elemezni. Abban az esetben, ha egy intézkedés egy bajba jutott tagállamra vagy azok egy csoportjára vonatkozik, akkor nagy valószínűség szerint, ideiglenes, konzervatív – tehát a különleges jogrenddel rokonságot mutató – cselekvéssel van dolgunk. Ebben az esetben a döntés legitimitására, illetve demokratikusságára vonatkozó elvárások is mások, mintha általános és állandó módosítások történnek. Ez utóbbiak esetén meg kell vizsgálni a hatásköri szabályokat, a döntéshozatal módját és a demokratikus ellenőrzési mechanizmusokat. Az egyedi és ideiglenes lépések esetében azonban a rendkívüli eljárásokkal szemben támasztott elvárások a mérvadóak.

A fenti négy szempont alapján elvégzett deskriptív elemzés befejezésével, a kutatási kérdések részletes megválaszolása következik a különböző válságkezelési lépések esetében. Ehhez minden kategóriában meg kell vizsgálni az intézkedés legitimitációjának a szerkezetét és jellegét, a különleges jogrenddel való viszonyát, valamint a demokratikus deficit különböző aspektusainak megjelenését. Először a válságkezelő lépés legitimitációs rendszerét vizsgálom meg; milyen arányban jelenik meg az *input*, *throughput* és *output* legitimitás; a meglévő szint elegendő-e a lépés jellegéhez viszonyítva.

A második kérdés az adott intézkedés különleges jellege, rendkívüli jogrendhez való hasonlósága. Abban az esetben, ha a strukturális belső elemek – norma, derogáció

és annak igazolása – fellelhetőek, valamint a rendkívüli eljárások más jellemzői – mint a konzervatív karakter, az ideiglenesség, a végrehajtás erősödésével járó intézményi átalakulás – is megtalálhatók, akkor a válságkezelés azon része a különleges jogrend elemének tekinthető.

A harmadik kérdés demokratikus deficit változásait igyekszik feltárni. A leíró elemzés eredményei alapján a válságkezelő lépéseket a fogalom három definíciója alapján vizsgálom meg, annak érdekében, hogy a demokratikusság helyzetét, illetve változásait azonosíthassam.

A deskriptív és az értékelő elemzés együttes alkalmazásán keresztül választ kaphatok a disszertáció két fő kutatási kérdésére.

III

5. Tézisek

A következőkben a kutatás fő hipotéziseinek bemutatása következik

5.1. *Euró válság, mint különleges állapot*

A disszertáció első kutatási kérdésének megválaszolásához – tekinthető-e különleges gazdasági jogrendnek az európai válságkezelés? – elsőként a rendkívüli állapotok bevezetésének okát, a különleges állapotot kell meghatározni, majd az euró válság esetében meg kell vizsgálni ennek fennállását. A különleges állapot fogalmának meghatározását a szakirodalom nem adja meg egyértelműen. Schmitt szerint arról, hogy mi a kivételes, minden esetben a szuverén dönt (2005, 5). Ebből logikusan következik, hogy a különleges állapot fogalma politikai rendszerről politikai rendszerre változik. Azonban a helyzetek nagy része az államok alkotmányos szabályaiban kifejtett és körülírt.

A témában az egyik legkiterjedtebb szintetizáló igénytel fellépő munka elemzése tárgyát az fegyveres konfliktusokra és erőszakos cselekményekre szűkíti a különleges állapotok körét (Gross, Ni Aolain, 2006, 4-5). Mivel a legtöbb állam saját alkotmányos hagyományaira alapozva és azt tovább fejlesztve határozza meg, hogy mi is az a különleges állapot és dolgozza ki, hogy a politikai döntéshozók – és általában a végrehajtás előtti – akadályok mikor és milyen mértékben lazulnak fel, így nehezebb egy általános fogalom meghatározást adni arról, hogy mi is tekinthető különleges állapotnak.

Az ilyen szükséghelyzetek és az ezzel járó mozgástér növekedés azonban fellelhető a nemzetközi jog területén is, amely jelen munka szempontjából jobban is hasznosítható.¹³ Ennek oka az alapjogvédelem nemzetközi garancia-rendszerében keresendő.

Így, az európai válságkezelés érdekében a különleges állapot fogalmát az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányából (15. cikk), illetve az Emberi Jogok Európai

¹³ Ennek egyik oka az, hogy az európai jog is a nemzetközi és a tagállami jog között helyezkedik el, azonban ez az indoklás félrevezető lenne. Azonban az európai jog, hasonlóan a nemzetközi joghoz is, szupremáciával rendelkezik a tagállami jogok felett, valamint egységes értelmezést nyújt a jogrendszer fogalmaihoz. Ennek megfelelően a disszertáció vonatkozó elemzési tárgya könnyebben vizsgálható, hiszen nem szükséges a - még - 28 tagállam különleges állapot fogalmát szintetizálni, hanem elég a vonatkozó európai emberi jogi fogalmat felépíteni.

Bíróságnak és Bizottságának egy-egy vonatkozó esetéből (Lawless kontra Írország - 332/57 (A/3) ECHR és Görögország esete - 12 YB 1, 1969) dolgoztam ki.

Az így kialakított különleges állapot fogalom elemei a következők: a helyzet okozta veszély ténylegesen vagy immanensen fennáll, kivételessége miatt azonban nem kezelhető a rendes jogrend eszközeivel, bekövetkezése esetén viszont az egész társadalomra kiterjedő általános hatásokkal járna, amely kockáztatná a társadalom szervezett életét.

Az európai gazdasági válság tényleges és immanens karakteréhez kétség sem férhet. A 2009-ben kirobbanó államadósság válság nemcsak a közös valuta és a GMU, de az egész EU megszűnésével fenyegetett. A válság tényleges veszélyének az euró és monetáris unió megszűnése, míg immanens kockázatának a teljes integráció felbomlása tekinthető. A közös valuta elvesztése az EU a legnagyobb vívmányát és ezzel együtt a gazdasági teljesítőképességébe és prudenciájába vetett piaci hitet szüntette volna meg, ami a gazdaság központú együttműködés végét jelentette volna. Tehát az első konstitutív elem fennáll.

A helyzet kivételességét vizsgálva kijelenthetjük, hogy ilyen jellegű válsaggal még nem találkoztunk. A Gazdasági és Monetáris Unió alapvető strukturális hibái¹⁴ a szakpolitikát túlzottan kitétték az exogén körülményeknek. A gazdasági turbulenciáktól mentes periódusokban, amikor a világgazdaság a konjunktúra ciklusában jár és a befektetői hangulat optimista, az endogén veszélyek nem voltak érzékelhetők. A GMU aszimmetrikus szerkezete – az egységes monetáris politikához, tizenkilenc (huszonnyolc), elégtelen szinten harmonizált gazdaságpolitika társul – amely a belső transzferek tilalmával (*no-bail out* elv) egészült ki, egy olyan rendszert hozott létre, amely semmilyen válságkezelő mechanizmussal sem rendelkezik a szupranacionális szinten. A monetáris politika viszont európai szinten irányított, így annak diszfunkcióit tagállami szinten lehetetlen kezelni. Vagyis a helyzet különlegességét s a rendes jogrendek alkalmazhatatlanságát alátámasztja, hogy sem a tagállami rendes, sem a rendkívüli eljárások nem orvosolhatták a válságot, az európai szint pedig nem rendelkezett ilyen jellegű hatáskörökkel, de jure különleges jogrendje pedig nem létezik.

¹⁴ Lásd: Benczes, 2011; Fabbriani, 2015; Crammer, Hobolt, 2015; Varga, 2013, 2014; Krugman, 2011

Az euró válság hatásainak általános, egész társadalomra kiterjedő jellege sem képezi komoly vita tárgyát. Ha a közös valuta megszűnik és az EU még fenn is marad – amely a kevésbé valószínű forgatókönyv lett volna – a legtöbb tagállamban általános recesszió alakult volna ki, amely az egész népességre hatást gyakorolt volna. A Grexit és drachmához való visszatérés is rendszerszintű bankválságot okozott volna Német- és Franciaországban, mivel az európai pénzüzetek közel 200 - ezen belül is a francia bankok 55, a német bankok 32 - milliárd eurónyi görög államkötvénnyel rendelkeztek (Lorca-Susino, 2010, 186-187).

A leginkább támadható elem a különleges állapotok utolsó jellemzője, miszerint a válság a társadalom szervezett életét veszélyeztette. Bár ez elsőre talán túlzónak tűnik, azonban ha belegondolunk abba, hogy az általános gazdasági visszaesés és a valuta elvesztése, legrosszabb esetben pedig az EU felbomlása milyen gazdasági, politikai, társadalmi és biztonságpolitikai hatásokkal járt volna, könnyen kijelenthető, hogy a közösségek szervezett élete komoly veszélyben volt.

Ezek alapján az euró válság különleges állapotnak tekinthető és mint ilyenre egy rendkívüli gazdasági jogrenddel is lehet reagálni.

5.2. Válságkezelés, mint de facto különleges gazdasági jogrend

A különleges jogrendek öt strukturális (három belső és két külső) elemre bonthatóak: a normára (amely gyakorlatilag a rendes jogrendet, illetve az alkotmányt jelenti), a derogációra (vagyis az első elemtől való eltérésre) és az eltérés vagy derogáció igazolására (vagyis, hogy miért kell az elsőtől eltérni) (Ferejohn, Pasquino, 2004, 222).

Ezek mellett még a vizsgálat tárgyai lehetnek a külső elemek; vagyis a különleges állapot, amely a harmadik szerkezeti elem oka, valamint a védendő érték, aminek megóvása az egész rendszer célja. (ibidem, 222-223)

A norma ez esetben azt jelenti, hogy jelen van egy olyan normarendszer, amely a rendes működést szabályozza és amelytől a rendkívüli jogrend működése során eltértek - ún. derogáció. A válságkezelés által érintett szabályok egy összetett rendszert alkotnak; mind horizontálisan, mind vertikálisan tagolódnak. Egyrészt, mivel a felmerülő válság egy szektorális kihívásnak is tekinthető, elsőként a GMU-ra vonatkozó jogszabályok érintettek; azonban a válságban rejlő immanens veszélyek miatt az EU egészére vonatkozó jogrendet is számításba kell venni. Ez a horizontális

tagolódásnak tekinthető. A vertikális tagoláson az EU-tagállam distinkciót értem. Mivel a GMU alapvetően úgy lett kialakítva, hogy egy monetáris politikához tizenkilenc (huszonnyolc) gazdaság politika társul, valamint az EU egészére a többszintű kormányzás jellemző (Arató, Koller, 2015, 27; Bache, Flinders, 2004; Münch, 2015), így mind a tagállami, mind az európai normarendszer érintettségét is meg kell vizsgálni.

Az ez alapján kialakult négy kategória mindegyikében találhatunk olyan szabályokat, amelyeket érintett a válságkezelés.

A derogáció tekintetében, az államadósság válságra adott válaszokat elemezve kijelenthető, hogy az előző alpontban felsorolt normák majd mindegyikének tekintetében kimutatható a rendes működés felfüggesztése (White, 2015).

Ami a rendkívüli jogrendek harmadik belső elemét, vagyis a normáktól való eltérés igazolását illeti, azokat az egyes lépések esetén külön-külön kell vizsgálni. Ennek egyik oka az, hogy az EU vezető szervei sosem minősítették a válságkezelést egy különleges gazdasági jogrendnek, hiszen ilyennel *de jure* nem rendelkezik az integráció.¹⁵ Vagyis a lépések magyarázata és igazolása minden esetben egyedi volt.

A különleges jogrendek két külső eleme, a különleges állapot, valamint a védendő magasabb érték. Az előbbi jelenléte az első tézisben már bizonyított.

A védendő érték jelen esetben nem más, mint a közös valuta, a GMU és immanens módon az egész európai integráció. A közös valuta és a GMU sorsa teljesen összefonódott az Unió sorsával.

A válságkezelés tehát – rendelkezvén az összes strukturális elemmel – egy különleges gazdasági jogrendnek tekinthető. Azonban, ahogy azt említettem, az EU nem rendelkezik erre vonatkozó hatáskörrel vagy kodifikált szabályzattal, tehát ez az eljárás csak *de facto* jogrendnek tekinthető, és mint ilyen egy szabályozási kényszert ró az EU-ra.

¹⁵ Az EU hatásköri megosztása miatt nem rendelkezhet különleges jogrenddel, hiszen az a kizárólagos tagállami hatáskörök közé tartozó alkotmányos rendszerhez tartozik. Abban az esetben, ha az európai intézmények különleges jogrendről beszéltek volna a válságkezelő lépések igazolásánál, az azonnali tagállami ellenállást váltott volna ki.

5.3. Differenciált válságkezelés – mentés és megelőzés

A válságkezelés során megtett lépéseket két csoportba sorolhatjuk; a rövid távú, valamint a közép és hosszú távú lépések csoportjába. A korábbi megállapítást, amely szerint az államadósság válság kezelése különleges jogrendnek tekinthető, emiatt tovább kell árnyalni. A különleges jogrendek alapvető tulajdonsága ugyanis a konzervatív karakter, illetőleg az ideiglenesség, vagyis, hogy a rendkívüli időszakot követően, a működés visszatér az azt megelőző normalitás állapotába (Ferejohn, Pasquino, 2004; Gross, Ni Aolain, 2006). Abban az esetben, ha a különleges állapot alatt megváltozik a korábbi rendszer, akkor az már nem tekinthető tökéletesen rendkívüli jogrendnek. Az európai válságkezelés során a rövid távú lépések szinte mindenben megfelelnek a rendkívüli állapotok jogára jellemző vonásoknak. Emellett azonban olyan átalakulásokat is tapasztalhattunk az utóbbi években, amelyek tartós változást próbáltak elérni.

Ennek az alapvető oka az euró válság jellegében keresendő. Ha válságokat elemzünk, akkor alapvető fontosságú annak vizsgálata, hogy a kialakult helyzet alapvetően exogén vagy endogén okokra vezethető vissza. A különleges jogrendek a külső forrásból származó problémákra nyújthatnak teljes körű megoldást, hiszen feltételezik a korábbi állapot megfelelő működését. Abban az esetben viszont, ha a diszfunkció belső okokra vezethető vissza, akkor a megőrző karakter épphogy a sikeres megoldás gátjává válik; egy működésképtelen rendszert konzervál.

Az euró válság olyan összetett válságnak tekinthető, mivel részben exogén, részben endogén elemeken alapul. Az amerikai pénzügyi válság – amely értelmezésem szerint egy külön eseménynek tekintendő – ráirányította a befektetői figyelmet az állampapírok stabilitására; ami komoly bizalomvesztéshez vezetett. Ez egy ideál tipikus külső kiváltó ok. Azonban jelentős belső dinamizmusok, strukturális hibák is kellettek ahhoz, hogy a gazdasági válság az integrációt az összeomlás szélére sodorja. A közösségi monetáris politika és a tagállami fiskális politikák, a kizárólag negatív szabályozáson alapuló gazdasági harmonizáció és az elégtelen kontrollmechanizmusok mind olyan endogén hiányosságai voltak a Gazdasági és Monetáris Uniónak, amelyek magukban rejtették a bukás veszélyét. Ezekre nem megfelelő egy konzervatív jellegű különleges jogrend alkalmazása; szabályozási változtatásokra volt és van szükség.

A válság kiváltó okainak ezen két véglete között egy széles szűrkezőna található, amelyek részben külső, részben belső jellegűnek tekinthetők. Az, hogy bizonyos tagállamok felelőtlen költségvetési politikát folytattak és fenntarthatatlan államadósságot halmoztak föl, részben a rendszer hiányosságaiból ered, azonban – a költségvetési szuverenitás miatt – exogén karakterrel is leírható.

Az az állítás azonban nagyrészt megállja a helyét, hogy a rövid távú intézkedések értelmezhetőek egy új európai különleges gazdasági jogrendként. Ide sorolandók azok a lépések, amelyek a tagállamokat egy konkrét azonnali veszélytől – bankrendszer összeomlása, állampapír-értékesítési kudarc, államcsőd – igyekeztek megvédeni. A görög, spanyol, portugál és olasz mentőcsomagok, a ciprusi bail-in, a kondicionális hitelek, valamint a Trichet-Draghi levél tartoznak ebbe a körbe.

Ezzel szemben a közép, illetve hosszú távú intézkedések már egy *politics* és egy *policy* reform részeként értelmezhetőek; a belső hibák elhárításának céljával jöttek létre, nem pedig a korábbi helyzetet igyekeztek visszaállítani. Ennek megfelelően a hosszú távú válságkezelési lépések közé az Európai Stabilitási Mechanizmus, a Fiscal Compact, a Hatos és Kettes Pakt, az Európai Szemeszter és a Bankunió tartoznak.

Ebből a szempontból hibás tehát az a szakirodalomban felmerülő nézet (White, 2015), miszerint a válságkezelés alatt megnövelt kompetenciák európai szinten tartása problémaként értelmezendő. Tény ugyan, hogy egy önkéntes hatáskör-kibővítés eredményeit jelentik, azonban ez inkább egy szabályozási és demokratizációs kényszert támaszt az EU-val szemben, a változások rögzítése érdekében, mintsem a korábbi hibás rendszer visszaállítását teszi szükségessé.

5.4. A válságkezelés során a demokratikus deficit jelentősen növekedett

A demokratikus deficit jelenségének újbóli előkerülése a válságkezelés egyik legfontosabb következménye. A kérdésről zajló vita a 2000-es évek közepére holtpontra jutott és egy ideig kikerült a tudomány középpontjából. Az euró válság azonban és az erre adott szupranacionális válaszok azonban ismét fel kell, hogy élesszék az erről folyó diskurzust.

A demokratikus deficit mindhárom megközelítését vizsgálván – akár a klasszikus, akár az intézményközpontú, akár a tagállam-EU viszonyban fennálló formában – kijelenthető, hogy a demokratikusság romlott az Európai Unó döntéshozatalában.

A klasszikus megközelítés, amely az állampolgárok ellenőrzési lehetőségeit a legitimációs lánc hosszán keresztül vizsgálja, elvesztette azt a fajta kimentését is, hogy az EU csak regulatív szakpolitikákat irányít és az újraelosztásra nincs hatással (Majone, 1998, Moravcsik 2002). A válságkezelés legtöbb lépése komoly redisztributív következményeket okozott, ám az állampolgári ellenőrzési mechanizmusok köre nem bővült, sőt sok szempontból szűkült is.

Az intézményközpontú megközelítés nézőpontjából kijelenthető, hogy a válságkezelés során komoly eltolódás történt a döntéshozatali jogosítványok terén a politikailag felelőtlen *governance* struktúrák felé. Ez ugyancsak rontja a demokratikus legitimációt.

Ami a jelenség új aspektusát illeti, itt érzékelhető a legerősebb romlás. Alapvetően a tagállami szuverenitás az integráció történetének legnagyobb részében sértetlen volt, azonban a válság alatt komoly interferenciák történtek, akár *policy*, akár *politics* szinten. A megszorító gazdaságpolitika, amely a válságkezelés fő irányává vált, olyan országokban is bevezetésre került, amelyek saját politikai vezetése ez ellen tiltakozott. A ciprusi bankrendszer mentő *bail-in* pedig egy európai szintről kivetett egyszeri adó volt, amely felett semmilyen állampolgári ellenőrzést nem gyakoroltak az adófizetők, ezzel teljesen megszegve a „nincs adózás képviselő nélkül” alapelvét.

A rövid és a közép, illetve hosszú távú lépések között különbséget téve megállapíthatjuk, hogy az előzőek esetében szinte semmilyen figyelmet nem fordítottak a demokratikus deficit kiküszöbölésére, míg a második csoportba tartozó intézkedések esetén a helyzet, bár jobbnak mondható, azonban távolról sem kielégítő (Bieber, 2011).

Ez gyakorlatilag alátámasztja a 4.3. tételben foglaltakat, miszerint az azonnali intézkedések valóban egy különleges gazdasági jogrend elemeinek tekinthetők, ahol a demokratikus logika és a normalitás felfüggesztésre kerül, míg a hosszabb távú céllal rendelkező lépések esetében valamilyen *input* orientált legitimáció kialakítása szükséges volt. Fontos azonban kiemelni, hogy a rendkívüli állapotokban zajló eljárások is igényelnek valamilyen demokratikus ellenőrzést, akár interim, akár ex post kontrollmechanizmusokon keresztül. Ezek azonban még teljesen hiányoznak az Unió működéséből.

Vagyis a rövid távú lépések esetében egy szabályozási, míg a közép vagy hosszú távú intézkedések esetében ezen felül még egy demokratizációs kényszer is megjelenik az EU-val szemben.

6. Esettanulmányok

A disszertáció egyik célja az, hogy az európai gazdasági válságkezelést teljes körűen áttekintse a demokrácia szempontjából, kitérve annak különleges jogrendi jellegére. Ezen célkitűzés kijelöli az elemzés tárgyát képező esetek körét: a 2008-ban az Egyesült Államokban kitörő pénzügyi, valamint a szuverén államadósság válságra adott európai uniós válaszreakciók vagy válságkezelési lépések.

Az elemzés tárgyát tehát csak európai lépések alkotják. Így nem kerülnek elemzésre a tagállami szinten végrehajtott, a válság hatását csökkenteni hivatott gazdaság- vagy foglalkoztatáspolitikai lépések, mivel ezeket nem az Unió kezdeményezte, így sem a demokratikus deficit, sem az európai különleges jogrend szempontjából nem okoznak változást.

Az elemzés a 2008-as gazdasági válság kezelésével és annak intézkedéseivel foglalkozik. Ennek oka, hogy az EU történetében ez az eddigi legsúlyosabb kihívás, amely a Maastrichti Szerződés által megteremtett 2002-ben megvalósult GMU-t érinti. Így nem kerülnek elemzésre az integráció korábbi gazdasági válságai sem – sem az olajválságok, sem a bretton-woods-i rendszer utáni útkeresés, sem a gazdasági unió korábbi megvalósítási kudarcai.

Az elemzés tárgya a gazdasági válságkezelés. Így nem kerülnek elemzésre az EU más – kül- és biztonságpolitikai, energia vagy bevándorlási és menekült válságai sem.

Ennek megfelelően a következő válságkezelő lépések tekinthetők az elemzés tárgyának; az EKB lépései¹⁶, a kondicionális hiteleket összefogó ideiglenes, majd állandó állammentő alapok¹⁷, ezeken belül az egyes mentőcsomagok¹⁸ a ciprusi *bail-in*, a rendes döntéshozatalon kívüli kormányközi megegyezések¹⁹, a rendes

¹⁶ Trichet-Draghi levél, OMT bevezetése

¹⁷ EFSF, ESFM, ESM

¹⁸ Az első, második és harmadik görög, az ír, az olasz, a spanyol és a portugál mentőcsomagok.

¹⁹ EuroPlusz Paktum, Pénzügyi Paktum

döntéshozatalon keresztül alkotott másodlagos uniós jogforrások²⁰, valamint a politikai megoldások²¹.

6.1. Trichet-Draghi levél

A központi bank, 2011. augusztus 5-én egy levelet juttatott el az olasz kormányhoz, amelyben explicit utasításokat fogalmazott meg az ország gazdaságpolitikáját illetően. Előírta a nyugdíjrendszer átalakítását, különböző gazdasági területek teljes liberalizációját, illetve ezek lehetőség szerinti rendeleti úton történő életbeléptetését. Ez a nyílt hatáskörátlépő magatartás politikailag is újszerű volt és csak a sérülékeny gazdasági helyzetnek, illetve a gazdasági racionalitásnak köszönhetően nem váltott ki sokkal nagyobb politikai ellenállást (Bieber, 2011). Azonban egy Jean-Claude Trichet-vel készített interjú szerint, az ilyen típusú egyeztetések a tagállami kormányok és az EKB között korábban is megszokottak voltak. Láthatjuk tehát, hogy az EKB hatáskör-kiterjesztő magatartása a felszín alatt korábban is jelen volt, de csak a válságkezeléskor került nyilvánosságra. A mandátum alapon működő, demokratikusan el nem számoltatható független uniós szervezetek esetén ez komoly demokratikussági aggályokat vet fel, amelyeket részletesebben a következő alfejezetben vizsgálunk meg.

Az eset azért került kiválasztásra, mert a demokratikusság és a különleges jogrend szempontjából is releváns. Az EKB alapvetően egy kölcsönzött, throughput legitimációval rendelkezik, amely az alapító okiratában foglalt hatáskörök betartásáig tart, és amely legitimitás az EU alapító szerződéseiből fakad. A levélben foglalt utasítások ezt megsértették, lerombolván az intézmény demokratikusságát. Emellett az EKB, mint független ügynökség egy *governance* struktúra, vagyis az intézményi megközelítés szempontjából is fontos.

A különleges jogrend szempontjából azért releváns eset, mert egy kudarcba fulladt olasz állampapír aukció után született meg a piacok megnyugtató vége; vagyis a gazdasági logika a politika demokratikus logikája elé került.

6.2. Outright Monetary Transactions

Hatáskörének kiterjesztő értelmezésével az EKB elkezdett de facto végső hitelezőként működni, pénzt juttatva a bajba jutott országoknak (Desai, 2011, 90-96, 183-210),

²⁰ Hatos Pakk, Kettes Pakk, Bankunió

²¹ Európai Szemeszter

felvásárolva azok értékpapírjait a másodlagos piacokon. Ennek de jure megalapozására ellenben közel három évet kellett várni, hiszen csak a 2012 szeptember 6-i EKB kormányzó tanácsi ülésén fogadták el, hogy az Outright Monetary Transactions (OMT) keretein belül az intézmény végső hitelezéssel és nyílt állampapír piaci felvásárlással is foglalkozni fog (The Economist, 2012).

Sem a de facto, sem a de jure hatáskörbővítésre nem volt felhatalmazása, az amúgy szigorú szabályok között működő intézménynek.

Az OMT azonban mind a demokratikusság, mind a különleges jogrend szempontjából releváns. Itt inkább rendkívüli eljárás a domináns, hiszen a korábbi szabályokat felfüggesztik és a végrehajtáshoz tartozó szerv jogosítványai bővülnek.

6.3. Állammentő alapok (EFSF, EFSM, ESM)

2011 júliusában az euró zóna tizenhét tagállama megalakította a European Financial Stability Facility (EFSF), illetve a European Financial Stability Mechanism (EFSM) nevű ideiglenes állammentő alapokat, amelyek később a European Stability Mechanism (ESM) vagyis az Európai Stabilitási Mechanizmus részeivé váltak. Az EFSF egy kormányközi együttműködéssel létrehozott luxemburgi székhelyű vállalat, illetőleg pénzügyi alap, amely pénzügyi kötvényeket bocsát ki és a befolyó összegből a bajba került euró zónabeli államok számára nyújt ideiglenes segítséget. A pénzügyi kötvényekért a tizenhét alapító tagállam vállal felelősséget és jótállást. Az alap csak pénzügyi mentőcsomag típusú kölcsönöket nyújt azon államok részére, akik ezt kérik, ha azt az euró zóna országainak pénzügyminiszterei egyhangúan megszavazzák. Az EFSF kötvényei iránt a résztvevő tagállamok vállaltak garanciát, így azok hitelminősítése meglehetősen magas, amíg a tagok minősítése is változatlanul stabil.

Az EFSM bár céljaiban egyezik az EFSF-fel, azonban ez egy, a Bizottság által kezelt Unió forrásokból gazdálkodó alap. A 2011. március 24-25-i brüsszeli csúcstalálkozó ezen két alapot 2013-tól, majd később ezt a dátumot 2012 júliusára változtatva az Európai Stabilitási Mechanizmus alá vonta, amely további feltételes kölcsönöket nyújt az arra rászoruló tagországoknak, illetőleg felvásárolja azok állampapírjait. Ez, a korábbiakkal ellentétben már egy állandó jellegű intézmény létrehozását jelentette. Kiemelendő azonban ezen mentőcsomagok, illetve felvásárlások gazdaságpolitikai feltételekhez történő kikötése.

A kondicionális hitelek kérdése mellett – amely a mentőcsomagoknál kerül elemzésre – az állammentő alapok vizsgálatának relevanciáját az alapító szerződésekbe lefektetett *no-bail out* elv ezeken keresztül kikerülése adja.

6.4. Mentőcsomagok

A mentőcsomagok a válságkezelés első lépéseinek tekinthetők, amelyeket végül az állammentő alapok keretein belül alakítottak ki. Külön vizsgálatuk azért indokolt, mert a demokratikus deficit új aspektusa – vagyis az EU-egyres tagállam viszonyban fennálló nyomásgyakorlás – itt érhető tetten a legjobban. A mentőcsomagokért cserébe az uniós intézmények olyan gazdaság-, szociál- és foglalkoztatáspolitikai változásokat kényszerítettek ki, amelyre nem volt hatáskörük.

A görög mentőcsomagok esetén az EU – pontosabban az állammentő alapok és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) – által nyújtott segítségért cserébe a teljes adópolitikát, a nyugdíjrendszert, az egészségügyi és a szociális ellátó rendszert is át kellett alakítani (I. Memorandum). A portugál mentőcsomag során a munkaerőpiacot, az oktatási rendszert, az ingatlan, a távközlési és az energiapiacot kellett megreformálni a pénzügyi segítségnyújtás érdekében. Még az ír mentőcsomag esetében, ahol a legkevesebb strukturális probléma állt fenn előírták a nyugdíjkorhatár emelését, illetve a költségvetési és gazdaságpolitikák átalakítását (The Economic Adjustment Programme).

for Ireland.

Vagyis mind demokratikussági, mind különleges jogrendi szempontból megalapozott az esetek feldolgozása.

6.5. Ciprus

A szigetország bankcsődje a görög gazdasággal való interdependencia eredményeként alakult ki. Amikor a válság kitört, Ciprus viszonylag egészséges gazdasággal rendelkezett – államadóssága 2010-ben is csak a GDP 61%-ra rúgott (The Economist, 2013a). Azonban Ciprus bankjai komoly pénzt fektettek görög államkötvényekbe. Amikor a hellén válság fokozódásakor, 2011. október 26-27-én Görögország hitelezői megállapodtak, hogy az ország magánszektorbeli államadósságának 80%-át leírják Ciprus adóssága hirtelen nőni kezdett, amit az

Európai Bank Hatóság (European Banking Authority, EBA) az euró övezetben előírt stressz tesztje is tovább súlyosbított. A válság a görög államadósság részleges leírása és az EBA által előírt tőkeemelés, valamint a kommunista kormány strukturális átalakításokkal szembeni ellenállása (The Economist, 2013c p. 3-5) miatt a szigetországban is beköszöntött.

Ciprus másik sajátossága a banki pénzügyi szolgáltatások szabályozásában, illetőleg az alacsony társasági adókban található, amely különösen vonzóvá tette több, EU-n kívüli – főleg orosz – gazdasági társaság számára is (ibidem), ami megakadályozta az EU-t a klasszikus kimentésben. Így kialakították a *bail-in* elvet, miszerint a bankok hitelezői a veszteség bizonyos részét le kellett volna, hogy írják – pont, mint a görög államadósság esetében. Viszont a ciprusi bankrendszerben ezt a *writeoff-ot* a betétesekre – kezdetben minden, később csak a 100000 eurónál nagyobb betétesekre – is kiterjesztették (ibidem). Vagyis a ciprusi bankrendszer konszolidálásában a bankszámlák egyszeri megadóztatásán keresztül minden betétes részt vállalt volna. Később a 100000 euró alatti betéteket ez alól végül felmentették (The Economist, 2013b).

Ez az egyszeri adókiivetés az egyik legkirívóbb példája a válságkezelés által okozott demokratikussági problémáknak, valamint relevánsnak tekinthető a különleges jogrend szempontjából is.

6.6. Euro Plusz Paktum és Pénzügyi Paktum

Az Euro Plusz, valamint a Pénzügyi Paktum két, az EU rendes döntéshozatalán és intézményi szerkezetén kívül kialakított kormányközi együttműködés. Az előbbi az euró zóna országainak félig informális együttműködését szolgálja, kialakítva az Euro Groupot, amely a klasszikus *polity*-n teljesen kívül áll, minden képviseleti ellenőrzést nélkülözve (Bieber 2011).

A Pénzügyi Paktum, azaz a Gazdasági és Monetáris Unióbeli Stabilitásáról, Koordinációról és Kormányzásáról Szóló Kormányközi Szerződés 2012. januári elfogadása volt. Első látásra a Pénzügyi Paktum nem tartalmaz sok újdonságot.

Megerősíti a Stabilitási és Növekedési Egyezményt, a maastrichti kritériumokat és a különböző eljárásokat. Azonban a túlzott deficit eljárás, illetve a többi gazdasági

szabálysértési eljárás büntetőszakaszát vagy teljesen, vagy félig automatává alakítja. A szankcionatív szakaszok előírása mellett kialakít továbbá egy sokkal szigorúbb ellenőrzési, illetve középtávú fiskális politika irányító eljárást, amelynek alanyai ugyancsak a túlzott deficit eljárás alatt álló tagállamok. Vagyis az eddig is rendelkezésre álló eszközrendszert erősíti meg, mintegy felébresztve azt eddigi tetszhalott állapotából.

Emellett azonban megfigyelhetünk bizonyos újdonságokat is, amelyeknek komoly szerepük van mind a válságkezelésben, mind tanulmányunk szűkebb témájában. A Paktum szerint az aláíró tagállamok (vagyis az Egyesült Királyság és Csehország kivételével minden tagország) közül, azok, amelyek államadóssága a GDP 60%-nál magasabb, évente egy huszadával kötelesek csökkenteni azt. Emellett az egyensúlyban lévő vagy szufficites államháztartás követelményét a nemzeti jog lehetőség szerinti legmagasabb szintjén – ideális esetben alkotmányos szinten – kell rögzíteni. Azon országok esetében, akik ezt nem teszik meg és ezzel az Európai Bíróság elé kerülnek, a GDP 0,1%-nak megfelelő büntetésre kötelezhetők, amely az ESM alapjába folyik.

Ezek vizsgálati relevanciáját az adja, hogy a válságra a rendes döntéshozatalon kívüli választ próbálnak adni; ezzel egyrészt elvágva az állampolgári ellenőrzés lehetőségét. Ezzel párhuzamosan azonban komoly redisztributív hatásaik vannak és elmozdulást okoznak a döntéshozatali központ tekintetében is.

6.7. Európai Szemeszter

Az Európai Szemeszter a válságra adott első rendszerszintű válasznak tekinthető. Ez egy politikai eszközként létrejött válságkezelő lépése, amely a Bizottság számára korábban is adott ellenőrzési jogköröket rendez rendszerbe és a költségvetési adatokat még azok tagállami elfogadása előtt láthatóvá teszi az uniós intézményrendszer számára.

A korábbi SNP-ban biztosított monitoring funkciókat megfordítja és bevezeti az előzetes költségvetési ellenőrzést, ami az európai gazdasági kormányzáshoz vezető első komoly lépésnek tekinthető.

A vizsgálati relevanciája egyrészt kialakításának módjából – politikai és nem jogi norma – másrészt abszolút újraelosztó jellegéből ered, amelyet semmilyen képviselői minőség fejlesztő intézkedés sem követ. Így mind a demokratikusság, mind a különleges jogrend szempontjából fontos kérdésnek tekinthető.

6.8. Hatos és Kettes Pakk

A Hatos, illetve Kettes Pakk az európai gazdaságpolitika szabályszerű reformcsomagjának tekinthető. A szerződésekben biztosított hatáskörökön belül eljárva, a rendes döntéshozatali és jogalkotási eljárást alkalmazva, másodlagos európai jogforrásokat hoztak létre annak érdekében, hogy a GMU leginkább akut veszélyeit elhárítsák.

A nyolc újszabály (hét jogszabály és egy politikai norma) azért kell, hogy az elemzés része legyen, mert a válságkezelés teljes körű leírása nélkül lehetetlen. Emellett ezen szabályok további hatáskörbővítés, szerződés módosítás és képviselői szint növelés nélkül zajlott, ami demokratikussági kérdéseket is felvet.

6.9. Bankunió

A válságkezelés során a legújszerűbb intézkedésnek a Bankunió ötlete tekinthető. Ennek oka, hogy amíg a többi válságkezelő lépést túlnyomórészt az állami gazdálkodásnak igyekezett határokat szabni, addig ez a magánszférában elhelyezkedő kereskedelmi bankok uniós felügyeletét és közös szabályozását igyekszik kialakítani. A bankunió gyakorlatilag egy olyan európai ellenőrzési környezetet, valamint bankfinanszírozási szabályozást alakítana ki, amely azonos szabályokat és környezetet teremtené Európa egészében, ezzel létrehozva egy közös európai pénzügyi teret (Buda, 2014, 114-122).

7. A disszertáció eredményeinek felhasználása

A jelen tézisfüzeten alapuló disszertáció több felhasználási lehetőséggel is rendelkezik.

Egyrészt szeretne csatlakozni a politikatudományban és az európai tanulmányokban zajló demokratikus deficit vitához, Hix, Follesdal és Bellamy álláspontja mellett. Véleményem szerint a diskurzus több részéhez újító jelleggel tud közeledni, hiszen integrálja az EU-tagállam viszonyában tetten érhető demokratikus deficitet, amely eddig a *mainstream* irodalomból hiányzott.

Annyiban is hasznosítható a kutatás, hogy a különleges jogrendek – azon belül is a különleges gazdasági jogrendek – és a demokrácia viszonyát középpontba helyező monográfiák hiánycikknek számítanak a diszciplína területén.

Az európai különleges gazdasági jogrend azonosításán keresztül a disszertáció kijelöl egy jövőbeni kutatási területet is, amely sok szempontból relevánsnak tekinthető; hiszen gazdasági válságok mindig voltak és mindig lesznek, ez pedig lehetővé teszi ezek komparatív vizsgálatát, akár részben az ezen munka által kidolgozott módszerrel.

A mű felhasználható lehet még továbbá az oktatás területén is, az Európai Unió területén szakosodni kívánó mesterszakos és PhD hallgatók képzésében is.

Az akadémiai felhasználás mellett azonban pragmatikus haszna is lehet a disszertáció későbbi kiadásának; az a döntéshozók számára is kapaszkodót nyújthat a gazdasági válságkezelések legitim kialakításához. Az euró válság egyik legnagyobb tapasztalata ugyanis nem más, minthogy a sikeres válságkezelés csak stabil legitimitáció mellett működőképes. Jelen munka ennek a kialakítását talán könnyebbé teheti.

8. Bibliográfia

ARATÓ, Krisztina & KOLLER, Boglárka (2015): Európa utazása, Gondolat Kiadó, Budapest 2015, ISBN 978 963 693 615 0

BACHE, Ian & FLINDERS, Matthew (2004): Multi-level Governance; Print publication date: 2004 Print ISBN-13: 9780199259250 Published to Oxford Scholarship Online: April 2004 DOI: 10.1093/0199259259.001.0001

BEKKERS, Victor & DIJKSTRA, Geske & EDWARDS, Arthur & FENGER, Menno (2007): *Governance and the Democratic Deficit: An Evolution* in Bekkers et al. – *Governance and the Democratic Deficit*, 2007, p.269-312, 2007

BEKKERS, Victor & EDWARDS, Arthur (2007): *Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices* in BEKKERS et al. – *Governance and the Democratic Deficit*, 2007, p. 35-61

BELLAMY, Richard & KRÖGER Sandra (2013): Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making, *Journal of European Integration*, 35:5, 477-497, DOI: 10.1080/07036337.2013.799937

BELLAMY, Richard (2011): *Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule?* in Ed. Mair Peter – *Political Representation and the European Union Governance*; Routledge, Taylor & Francis Group; 2 Park Square, Milton Park, Abdingon, Oxon, OX144RN , 2011

BELLAMY, Richard (2013): 'An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU, *Journal of European Integration*, 35:5, 499-516, DOI: 10.1080/07036337.2013.799936

BENCZES, István (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. A hármas tagadás lehetetlensége. *Közgazdasági Szemle*, LVIII. évf., 2011. szeptember, 759–774.

BIEBER, Roland (2011): *Observer, Policeman, Pilot; On lacunae of legitimacy and contradictions of financial crisis management in the European Union*, 2011 szeptember 30., Inaugural Lecture, European University Institute, Law Department, Florence

BISHOP, Graham (2011): *The EU Fiscal Crisis: Forcing Europe Political Union in 2011*, 2011, Searching Finance Ltd., London

BUDA Lorina (2015) Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének átalakulása és a bankunió létrehozásának bemutatása in *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2015/2 pp. 114-122.

CRAMME, Olaf & HOBOLT, Sarah B. (szerk.) (2015): *Democratic politics in a European Union under stress*, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford, OX2 6DP, UK, ISBN 978-0-19-872448-3

DESAI, Padma (2011): *From Financial Crisis to Global Recovery*, 2011, Columbia University Press, New York

FABBRIANI, Sergio (2015): *Which European Union? Europe after the Euro crisis*, Cambridge University Press, Cambridge CB2 8BS, UK, ISBN 978-1-107-10394-8

FEREJOHN, John & PASQUINO, Pasquale (2004): *The law of the exception: A typology of emergency powers in International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Number 2, pp. 210-239

FOLLESDAL, Andrea & HIX, Simon (2006): *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik* in *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, No. 3, p. 533-562, 2006, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, Malden

FLYBJERG, Bent (2006): *Five Misunderstandings About Case-Study Research in Qualitative Inquiry*, Vol. 12 No. 2 pp. 219-245.

HORVÁTH Zoltán & ÓDOR Bálint (2010): *Az Európai Unió Szerződéses Reformja; Az Unió Lisszabon Után*, 2. kiadás, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010

GERRING, John (2004): *What Is a Case Study and What Is It Good for?* in *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2. pp. 341-354

GROSS, Oren & NI AOLAIN, Fionnuala (2006): *Law in Times of Crisis, Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK, 2006, ISBN-13 978-0-511-28500-4

JAKAB, András & TILL, Szabolcs (2016): *A különleges jogrend (kézirat)*

KJAER, Poul F (2010): *Between Governing and Governance; On the Emergence, Function and Form of Europe's Post National Constellation*; Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010

KRUGMAN, Paul (2010): *Can Europe be saved?* in *New York Times*, 2011 január 12.

LASSWELL, Harold D. (1935): *World politics and personal insecurity*, McGraw-Hill Book Company Inc., 1935

LORCA-SUSINO, Maria (2010): *The Euro in the 21st Century*, 2010, Ashgate Publishing Company, Burlington

MAIR, Peter (2011): *Bini Smaghi VS. The Parties: Representative Government And Institutional Constraints* in *EUI Working Papers, RSCAS 2011/22*

MAJONE, Giandomenico (1998): *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards* in *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998 március, p.5-28, 1998, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, Malden MA 02148, USA

MORAVCSIK, Andrew (2002): *In Defence on the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union* in *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, No. 4, p. 603-624, Blackwell Publishers Ltd. 2002, Oxford, Malden MA 02148, USA

MORAVCSIK, Andrew (2006): *Chastened Leaders need Concrete Policy Successes* in *Financial Times* (27 January 2006), Special report on "The Future of Europe"

MORRIS, Christopher W. (1998): *The Very Idea of Popular Sovereignty: "We the People' Reconsidered"* in *Social Philosophy & Policy* 17, 1 (Winter 2000), 1-26. 1998

MÜNCH, Richard (2015): *From Neo-Corporatism to Neo-Pluralism: The Liberal Drift of Multi-level Governance* in HARTMANN, Eva & KJAER Poul F. (2015): *The Evolution of Intermediary Institutions in Europe From Corporatism to Governance*, PALGRAVE MACMILLAN, ISBN 978-1-349-57541-1

NORRIS, Pippa (2011): *Democratic deficit. Critical citizens revisited*, Cambridge University Press, New York, 2011

POKOL, Béla (2003): *Luhmann rendszerelmélete és a Polányi Károllyal korigált marxi elmélet*; in *Jogelméleti Szemle* 2003/3; <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol15.html> HU ISSN 1588-080X

ROMANI, Mauro & LIAKOPOULOS, Dimitris (2009): *The Evolution of Democratic Deficit in the European Union*, Scriptaweb, Napoli 2009

SCHEUERMAN, William E. (2000): *THE ECONOMIC STATE OF EMERGENCY* in *Cardozo Law Review* Vol.21 pp. 1869-1894

SCHMITT, Carl (1928): *VERFASSUNGSLFRE*, Verlag von Duncker und Humblot, München-Leipzig, 1928

SCHMITT, Carl (2005): *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, University of Chicago Press, edition 2005, Printed in the United States of America, ISBN-13: 978-0-226-73889-5

STIGLITZ, Joseph E. (2010): *Bancarotta. L'Economia Globale in Caduta Libera*, 2010, Einaudi, Milano

SZABÓ, Gabriella (2014): *Kommunikáció és Integráció: A magyar médiatörvények európai vitája*, Budapest: Éditions L'Harmattan, 2014.

VAN NISPEN, Frans & POSSETH, Johan (2007): *Democratic Legitimacy of Economic Governance: The Case of the Economic and Monetary Union* in BEKKERS, Victor et al.: *Governance and the Democratic Deficit*, 2007, p.223-246

VARGA, András (2013): A válságkezelés és a demokratikus deficit In: Tamás Csaba Gergely (szerk.) Magyarország és az Európai Unió: Díjnyertes pályázatok 2012 . 246 p. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2013. pp. 191-205.

WHITE, Jonathan (2015): Authority after Emergency Rule in *The Modern Law Review*, Vol. 78, Issue 4, pp. 585-610, 2015. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2230.12130> *Modern Law Review*

CORRIERE DELLA SERA (2011): Napolitano nomina Monti senatore a vita in *Corriere della Sera*, corriere.it, 2011. november 09.

REPUBBLICA (2011): Incarico a Monti: "Occorre crescita ed equita" in *Repubblica*, repubblica.it, 2011. november 13.

HVG (2011a): Eldőlt a dominó: megbukott a szlovák kormány, nemet mondtak a csomagra in *HVG*, hvg.hu, 2011. október 11.

HVG (2011b): Jöhet az előrehozott választás Szlovákiában in *HVG*, hvg.hu, 2011. október 13.

THE ECONOMIST (2012): The ECB's new bond purchase programme, Not too little, possibly too late in *The Economist*, economist.com, 2012. szeptember 6.

THE ECONOMIST (2013a): Euro yone crisis, Sad Cyprus in *The Economist*, economist.com, 2013. március 12.

THE ECONOMIST (2013b): The euro crisis, Waiting for the fall-out in *The Economist*, economist.com, 2013. március 25.

THE ECONOMIST (2013c): What happened in Cyprus, An interview with Athanasios Orphanidas in *The Economist*, economist.com, 2013. március 28.

THE ECONOMIST (2013d): The Economist explains What is a bail-in? in *The Economist*, economist.com, 2013. április 7., p. 1-2

IV

9. A témában készült releváns publikációk

Varga András (2016): HIÁNYOS DEMOKRÁCIA, SIKERTELEN VÁLSÁGKEZELÉS In Létünk EURÓPA VÁLSÁGMODELLEI – A GLOBALIZÁCIÓTÓL A MIGRÁCIÓIG különszám (Szerkesztette: Beretka Katinka), megjelenés alatt

Krisztina Arató, András Varga (2015): An obligation or an opportunity?: Safeguarding democracy in the European Union In: Csaba Tóth , Dániel Mikecz (szerk.) Member state violation against democratic principles - What can the EU do? . 77 p. Budapest: European Liberal Forum, 2015. pp. 46-76.

András Varga (2014): Democracy overwritten by economics: Crisis management under the aspects of democracy; Working Paper Series 2014:(11) pp. 1-17. (2014)

Varga András (2014): AZ EURÓ-VÁLSÁG KEZELÉSÉNEK ELEMZÉSE A DEMOKRÁCIA SZEMPONTJÁBÓL In: Antal Attila (szerk.) Politikatudományi Tanulmányok: Politikatudományi előadások az ELTE ÁJK Doktori Iskoláinak Jubileumi konferenciáján . Konferencia helye, ideje: Budapest , Magyarország , 2014.06.13 Budapest: pp. 123-138. (Politikatudományi Tanulmányok)

Varga András (2014): Liberális teljesítmény Európában: Az ALDE európai pozíció In: Tóth Csaba (szerk.) Európai parlamenti választások liberális szemmel - a magyar és a lengyel példa . 119 p. Budapest: Republikon Intézet, 2014. pp. 6-54.

Varga András (2014): Democracy overwritten by economics: Crisis management under the aspects of democracy In: Rozmahel Fidrmuc , Lacina Rusek (szerk.) What is Eurozone's future: policy commitments vs. freerinding : proceedings of abstracts of the international conference . Konferencia helye, ideje: Brno , Csehország , 2014.11.27 -2014.11.28. Brno: Mendel University in Brno, 2014. pp. 42-43. (ISBN:978-80-87106-81-5)

Varga András (2013): A válságkezelés és a demokratikus deficit In: Tamás Csaba Gergely (szerk.) Magyarország és az Európai Unió: Díjnyertes pályázatok 2012 . 246 p. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2013. pp. 191-205.