

Az Unió válságkezelés a demokrácia aspektusából
ELTE-ÁJK Politikatudományi Intézet
Varga András

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Intézet



Szakdolgozat

AZ UNIÓS VÁLSÁGKEZELÉS A DEMOKRÁCIA ASPEKTUSÁBÓL

konzulens:
Dr. Arató Krisztina
docens

írta:
Varga András
politikatudomány
mesterszak
2013

Tartalomjegyzék

Absztrakt.....	3
1. Bevezetés.....	3
2. A demokratikus deficit.....	8
2.1. Bevezetés.....	8
2.2. A legitimáció különböző fajtái.....	10
2.3. Az Európai Unió legitimitásának általános elemzése.....	14
2.4. A demokratikus deficit vita.....	20
2.5. A demokratikus deficit új aspektusa.....	36
3. A válságkezelés.....	38
3.1. Bevezetés – a válság által okozott formális és informális változások.....	38
3.1.1. A legelső lépések – az EKB szerepváltása.....	40
3.1.2. Az állammentő alapok megszületése.....	40
3.1.3. A közös kötvény – az eurobond.....	41
3.1.4. A Fiscal Compact vagy Pénzügyi Paktum megszületése.....	42
3.1.5. A ciprusi bail-in mentőcsomag.....	43
3.2. A változások a demokrácia aspektusából.....	45
3.2.1. Az EKB új szerepfelfogása.....	45
3.2.2. Az Európai Stabilitási Mechanizmus.....	46
3.2.3. Az eurobond.....	47
3.2.4. A Pénzügyi Paktum.....	47
3.2.5. A ciprusi bail-in.....	48
4. Konklúzió.....	51
5. Bibliográfia.....	52

Absztrakt

A 2008-ban kitört gazdasági világválság Európában detonátorként robbantotta be a Gazdasági és Monetáris Unióban kialakulása óta jelenlévő rendszerszintű problémákat, ezzel az Unió közös valutáját és az európai integráció egészét történetének eddigi legnagyobb válságába taszítva. A kríziskezelés olyan alapvető intézményi és politikai problémákat hozott a felszínre, amelyek már eddig is jelen voltak, ám azokat vagy elhanyagolták vagy nem tartották lényegesnek. Ezen rejtett veszélyek két problémakörhöz tartoznak; egyrészt a monetáris politika közösségi szintű irányítása lehetetlen a fiskális politikák központi szinten megvalósuló koordinációja nélkül, másrészt – és ebből következően – az uniós gazdasági kormányzás kialakítása lehetetlen a demokratikus elszámoltatás lehetőségének növelése és a demokratikus deficit leküzdése nélkül.

Jelen tanulmány komparatív módszertannal veti össze ezen problémakörök változásait, vizsgálatának fő tárgyát a válságkezelés különböző lépései és ezek demokratikussági értékelése képezi.

Az alapvetően politikatudományi szemszögből íródott munka szerint, az Unió válságkezelése olyan gazdaságilag szükséges lépések sorozatából állt és áll, amelyek nagyon komoly kérdéseket vetnek fel a politikai felelősség és a demokratikus kontroll kérdéskörében. Állításunk szerint, jelenleg az Unió különleges jogrendjének *de facto* kialakulását követhetjük nyomon, amelyet a válság elmúltával, a *de jure* kialakulásnak is követnie kell a megfelelő demokratikus biztosítékokkal felvértezve.

1. Bevezetés

Az Amerikai Egyesült Államok ingatlanbuboréka, amely a hitel illetve a pénzügyi piacok deregulációs politikáinak köszönhetően alakulhatott ki (Stiglitz, 2010) 2008-ra kipukkadt, jobban mondva szétrobbant, ezzel útnak indítva az utóbbi nyolcvan év legsúlyosabb globális válságát. Az Európai Unió és tagállamai – néhány olyan kivételtől eltekintve, mint Írország, Nagy-Britannia, illetve a tagjelölt Izland – kevésbé voltak kitéve az USA-ból induló krízisnek, köszönhetően az eltérő hitel- és pénzpiaci szabályozásuknak. A globális gazdasági hatások azonban, afféle detonátorként robbantottak ki egy másik gazdasági válságot, amely már tisztán európai volt; a

tagállami államadósság-válságot.

Felszínre került az Unió egyik legambiciózusabb és addig legsikeresebbnek tartott együttműködésének, a Gazdasági és Monetáris Uniónak a rendszerszintű diszfunkciója; a Stabilitási és Növekedési Egyezmény, illetve a Szerződésekhez csatolt protokollok nem garantáltak elégséges eszközöket a gazdaságpolitikák harmonizációjához és a költségvetési fegyelem fenntartásához, ezzel veszélybe sodorva a közös monetáris politikát és az integráció egészét. Láthatjuk tehát, hogy a közös monetáris politika nem volt és ma sem fenntartható a közös gazdaságpolitika nélkül, ennek kialakításhoz azonban, az eddigi eszközök elégtelenek voltak. A költségvetési fegyelmet be nem tartó államok, mint Görögország, Spanyolország, Portugália vagy Olaszország – vagy ahogy gyűjtőnéven illetik őket PIGS vagy Írországgal együtt PIIGS országok – magas államadósságuknak és a válság miatt elillanó befektetői bizalom eltűnésének köszönhetően komoly problémákba ütköztek adósságuk újrafinanszírozását, illetőleg visszafizetését illetően. Annak érdekében, hogy államkötvényeiket értékesíteni tudják a nemzetközi értékpapír piacon, azok kamatait jelentősen emelni kényszerültek, mellyel tovább süllyedtek az adósságspirál mentén. Azáltal viszont, hogy ezen tagállamok mind a GMU teljes jogú tagjai, fizetéseképtelenségükkel a közös valuta értékállóságát és megbízhatóságát veszélyeztették. Ezen a ponton az EU intézményei és tagállamai egy vesztes-vesztes döntéskényszerbe kerültek; ha nem segítik ki az államcsőd szélére sodródott költségvetési fegyelmet nem betartó GMU tagokat, azzal a közös valuta – és egyben az integráció – létét kockáztatják, míg a segélyprogramok uniós alapelveket sértenének – pl.: *no-bail out* elve. Végül a segélyprogramok és a válságkezelés, mint kisebbik rossz álláspontja győzött.

Elindult a *European Recovery Plan*, kialakították a *European Financial Stability Facility*-t, amelyet később a *European Financial Stability Mechanism*-mal együtt felváltott a *European Stability Mechanism*¹, elfogadták a *Fiscal Compact*-ot² vagy Pénzügyi Paktumot, illetőleg az uniós intézmények új módon kezdtek működni a válságkezelés érdekében. Láthatjuk tehát, hogy nagyon komoly formális és informális

1 Az EFSF, EFSM és az ESM együtt alkotják a kormányközi állammentő alapokat, amelyeket részletesebben taglalunk a következő fejezetekben.

2 A *Fiscal Compact* vagy Pénzügyi Paktum, a Gazdasági és Monetáris Unióbeli Stabilitásáról, Koordinációról és Kormányzásáról Szóló Kormányközi Szerződésre általánosan használt elnevezés. A dokumentumot részletesebben vizsgáljuk a következő fejezetekben.

politikai és intézményi változások zajlottak le az EU-n belül.

Ezek az átalakulások azonban, mint a közösségi gazdasági kormányzás irányába tett lépések, felvetnek egy másik komoly problémakört, a választói elszámoltathatóság és a demokratikus deficit problémakörét. Az EU – későbbiekben részletesebben is vizsgált – válságkezelő lépései hol implicit, hol egyenesen explicit módon érintik az állami redistribúciós, újraelosztó politikákat, mind az adópolitikák, mind a szociális politikák területén. (1.) A bajba került tagállamok az EFSF, illetve az ESM keretében feltételekhez kötött mentőcsomagokat kapnak, amelyek olyan gazdaságpolitikai változtatásokat írnak elő mind a szociális, mind az általános államháztartási dimenzióban, amelyek a kizárólagos tagállami hatáskörök szerves részét képezik és amelyek közvetlen vagy közvetett irányítására – a harmonizációs törekvéseken túl – az EU-nak nem lenne joga.

(2.) A *Fiscal Compact*, amely 2013 januárjában hatályba lépett és az azt ratifikálókra nézve előírja, hogy a tagállamok húsz év alatt kötelesek államadósságukat a GDP 60%-a alá csökkenteni, illetve a lehető legmagasabb törvényi – lehetőleg alkotmányos – szinten kőbe vésni az egyensúlyban lévő vagy szufficites államháztartást. Ez implicit módon, de nagyon erősen befolyásolja az adóztatást, a szociális politikákat és az állami újraelosztást általában.

(3.) Emellett különböző intézmények, különösen az Európai Központi Bank, olyan új, részint önálló hatáskör-kiterjesztő magatartásával, részint a neki juttatott kompetenciákkal a hatásköri határok abszolút átlépésével kezdtek tevékenykedni, mellyel az újraelosztó és államháztartási politikákat nyíltan, explicit módon is irányítani kívánták. Ezen körön belül is kiemelkedő (4.), a nagyon komoly demokratikus aggályokat is felvető, bár a gazdasági racionalitás szempontjából szükséges új uniós „intézmény” vagy „eljárás” kialakítása; a görög költségvetést ellenőrző uniós biztos kinevezése, amely gyakorlatilag nyílt vétó jogot és irányítói kompetenciákat kapott a hellén költségvetés kialakításában, ezzel a kizárólagos tagállami hatáskörök legfontosabbikát közösségiesítve egy adott tagállam esetében.

(5.) A válságkezelés egyik legutóbbi eseménye pedig a ciprusi mentőcsomag, ami nem csak eddig soha nem látott, de elképzelhetetlennek is tartott módon nyúlt a bankrendszer stabilizációjához, nevezetesen a bankbetétek egyszeri megadóztatásán keresztül.

Jelen tanulmány a következő kérdéseket igyekszik körüljárni és megválaszolni: **láthatunk-e lényeges gazdaságirányítási változásokat a 2008-as tagállami adósság válság kezelésében? Milyen demokratikussági aspektusai vannak ezen intézkedéseknek? Értelmezhetőek-e ezek a gazdasági racionalitás szempontjából szükséges, de demokratikussági szempontból erősen aggályos lépések, mint az Európai Unió különleges jogrendjének megszületése?**

A 2008-ban kezdődő euró-válság uniós kezelésében lényeges formális és informális politikai, illetve intézményi változásokat láthatunk. Közelebbről vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy ezek némelyike – mint az Európai Központi Bank hatáskör-kiterjesztő viselkedése – eddig is jelen voltak a felszín alatt és a válságkezelés csak nyilvánossá tette azokat. Emellett bár az intézményi változások jelentékenynek mondhatók, azonban ezek az eddig is rendelkezésre álló eszközök megerősítését szolgálnák.

A válságkezelés különböző intézkedései azonban – mint a Trichet-Draghi levél, a görög költségvetési biztos kinevezése, a *Fiscal Compact* által előírt államháztartási szabályozás, illetőleg a kondicionális mentőcsomagok, leginkább pedig a ciprusi *bail-in* elven működő válságkezelés (The Economist, 2013d) – a gazdaságpolitikai realitásoknak megfeleltethetőek, de demokratikussági szempontból aggályosak. Véleményünk szerint, a krízismenedzsmenten keresztül az EU implicit és explicit adóztatásba kezdetett, nem növelve viszont az efölött gyakorolt állampolgári – jobban mondva adófizetői – kontrollt, megsértve ezáltal a demokrácia egyik alapelvének tekinthető „*no taxation without representation*” elvét. A válságkezelés lépései álláspontunk szerint az uniós különleges jogrend *de facto* kialakulásának elemei, amelyek egy tagállami szinten nem kezelhető probléma közösségi szinten történő megoldását szolgálják, azonban utólagos szabályozásra, vagyis *de jure* megalkotásra szorulnak.

A következőkben a válságkezelés intézkedéseit vizsgáljuk meg demokratikussági szempontból, valamint elemezzük a változások irányát – vagyis hogy az Unió a Majone által felvázolt regulatív állam felé mozdul-e el, vagy meghaladja-e azt –, illetőleg bizonyítani próbáljuk, hogy ezen lépések során *de facto* megszületett az Európai Unió különleges jogrendje.

Ahhoz azonban, hogy érvényes megállapításokat tehessünk az Unió különleges lépéseinek demokratikusságát illetően, meg kell hogy vizsgáljuk a teljes integráció legitimációjának forrásait, az ezeket vizsgáló elméleteket, valamint a demokratikus deficit kérdéskörét. Így a munka első felében az Unió demokratikus deficitjének és az EU legitimitásának kérdéskörével foglalkozunk, valamint ennek keretén belül megkíséreljük elkülöníteni a jelenség egy új – a szakirodalom által eddig nem, vagy csak kevésbé – tárgyalt új aspektusát. Ezt követően, a harmadik fejezetben rátérünk a konkrét lépések és változások elemzésére és ezek demokratikussági vizsgálatára. Itt górcső alá vesszük a fentebb már említett kondicionális hiteleket, az országmentő alapot, vagyis a *European Stability Mechanismot*, az EKB hatáskör-kiterjesztő magatartását, a görög költségvetési biztos kinevezését, az olasz kormányfőváltást, valamint a ciprusi válságkezelést.

2. A demokratikus deficit

2.1. Bevezetés

Mi is az a demokratikus deficit? A szakirodalomban fellelhető legegyszerűbb definíció szerint, az Európai Unió esetében, a demokratikus deficit a szupranacionális szintre delegált hatáskörök és az azok demokratikus ellenőrzése közötti különbség. Ezen ellenőrzést az európai állampolgároknak kellene gyakorolniuk vagy valamilyen képviseleti szervén vagy más politikai eszközökön keresztül (Romani, Liakopoulos, 2009, p.15). Az Uniót létrehozó szerződések ugyanis, különböző – korábban tagállami – hatásköröket delegáltak a nemzetek feletti szintre, aminek köszönhetően EU irányító szervei mindenki számára kötelező erejű döntéseket bocsáthatnak ki. Ezen döntéseknek, lévén minden tagállamra nézve kötelező erővel bírnak, elfogadottnak és legitimnek kell lenniük. A demokratikus deficittel foglalkozó politikatudományi vita egyik alapkérdése az, hogy szükséges-e legitimálni az olyan kötelező döntéseket, amelyekre nem teljes mértékben terjed ki valamilyen demokratikusan elszámoltatható szerv ellenőrző-tevékenysége? Ha pedig ezen döntések legitimációja is szükséges, akkor az milyen módon valósulhat meg?

Hogy ezekre a kérdésekre válaszolni tudjunk meg kell vizsgálni a hasonló szinten, hasonló autoritással működő szervezetek döntéseinek legitimációs technikáit. A szupranacionális szinten az EU *sui generis* példája mellett, más nemzetközi szervezeteket is találunk – ENSZ, NATO, EBESZ stb. – amelyek bár mind autoritásuk, mind szervezetük és kompetenciáik mentén eltérnek, azonban a döntéseik elfogadtatásának szempontjából hasznos példaként szolgálhatnak. A különböző nemzetközi szervezetek döntéseinek elfogadottságát, illetve demokratikusságát két tulajdonságuk hozza létre: az első, hogy az ilyen szervezetek alapító okiratait a résztvevő tagállamok törvényhozó testületei – amelyek közvetlen demokratikus legitimációval bírnak – a ratifikáció során jóvá hagyják. Ez a vonás azonban az Unió esetében is jelen van az alapító szerződések esetében.

A másik kiemelkedő tulajdonságuk azonban – amely esetünkben kiemelkedőbb jelentőséggel bír – a nemzetközi szervezetek döntéshozatali mechanizmusa, ahol legtöbbször a kötelező döntéseket csak egyhangúlag hozhatják meg. Vagyis, míg a

törvényhozók ratifikációja egy indirekt vagy kölcsönzött legitimitást nyújt a szervezetnek, addig más részről minden résztvevő számára biztosított azon tökéletesen demokratikus vonás, hogy az akaratát nem hagyhatják figyelmen kívül és minden döntés csak közös érdekként születhet meg (Bellamy, 2011, p.12). Ahogy Bekkers és Edwards írják, a döntések legitimitációja nem az eljárási szinten születik, hanem a tagállami szintről delegálódik vagy kölcsönöződik a döntéshozatal szintjére (Bekkers, Edwards, 2007, p.46).

Az EU esetében már a Római Szerződésekben is megjelent a minősített többséggel történő döntéshozatal, vagyis az egyhangú eljárás elhagyásának lehetősége. Ez azonban hosszú időn keresztül nem került alkalmazásra, köszönhetően az első kísérletet követő ún. üres székek válságának. A válság megoldását jelentő luxemburgi kompromisszum pedig az egyhangú döntéshozatal további alkalmazását hozta magával. Megállapíthatjuk tehát, hogy ezen időszakban nem beszélhetünk uniós demokratikus deficitről, hiszen a döntések legitimitációjának szempontjából az integráció a nemzetközi szervezetek mintájára működött, az indirekt legitimitáció és a tagállami vétó szerepének köszönhetően.³

Az integráció fejlődése során, a tagállamok azonban szuverenitásuk egyre nagyobb részét delegálták, adták át a szupranacionális szintre, illetőleg gyakorolták közösen az EU-val; vagyis az uniós hatáskörök jelentősen kibővültek. Ennek köszönhetően az integráció alapvető vonásai is változni kezdetek; már nem úgy működött, mint a szigorú szakmai profillal rendelkező nemzetközi szervezetek, hanem – a közösségi szakpolitikákon keresztül – egyre nagyobb hatást gyakorolt az állampolgárok mindennapi életére (Romani, Liakopoulos, 2009, p.19). Másrészt a közösségi hatáskörök folyamatos gazdagodása valamint a bővítések lehetetlenné tették az egyhangú döntéshozatali eljárás állandó fenntartását, hiszen az vagy a rendszer lebénulásával fenyegetett vagy csak szuboptimális eredményekhez vezetett; ennek köszönhetően az Unió az implicit vétójog elhagyására kényszerült. Ez azonban ahhoz a helyzethez vezetett, hogy a meghozott döntések, a kisebbségben maradt tagállamokra nézve is kötelezőek lettek; ez pedig elvezet minket a demokratikus deficit kérdéséhez. A

3 Igaz ugyan, hogy jogilag nem beszélhetünk valós vétójogról, hiszen csak akkor kellett egyhangúlag dönteni, ha valamely tagállami kiemelkedő nemzeti érdekre hivatkozott és egyhangú szavazást kért. Ez a politikai gyakorlatban azonban egyet jelentett a vétójoggal.

következőekben röviden megvizsgáljuk a különböző legitimitási formákat, majd ezt követően áttekintjük a demokratikus deficitről zajló politikatudományi vitát.

2.2. A legitimitáció különböző fajtái

Ahogy Bekkers és Edwards írják, minden politikai rendszer egyik alapvetően szükséges feltétele az állampolgárok által, saját legitimitációjába vetett hite (Bekkers, Edwards, 2007, p.37). Az elismert legitimitáció 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 demokratikus és a nem demokratikus rendszerek közötti alapvető különbség a rendszer legitimitáción keresztüli elfogadottsága. A politikatudományi szakirodalomban több olyan elméletet találunk, amely ezen kérdéskörrel foglalkozik. Ezek közül Morris ad egy meglehetősen szintetikus definíciót amely szerint azon döntések legitimek, amelyeket mind jogosnak, mind igaznak ismernek el (Morris, 1998, p.102). Ahogy Bekkers és Edwards kiemeli, ezen meghatározásban két olyan fő alkotóelemet találhatunk, amelyek mentén kibonthatjuk a legitimitáció különböző fajtáit (Bekkers, Edwards, 2007, p.37). A jogos döntések azért jogszerűek, mert azokat a törvény által kijelölt úton hozzák. Ez esetben nem a döntés eredménye az, ami számít, hanem a jogrendszer, illetve az eljárások tiszteletben tartása, követése. A legitimitás ezen típusát eljárási legitimitációnak nevezhetjük.

A második esetben – amikor a döntést igaznak ismerik el – az elfogadása nem a jogrendből ered, hanem az alávetettek értékítéletéből. Vagyis ez esetben az eredmény és annak határfoka az, ami számít. Ezen állampolgári értékítélet legtöbbször a döntéshozó szervek általános választásaiban szokott megnyilvánulni (ibidem).

A jelenség másik fontos kérdése azon eljárások köre, amelyen keresztül a döntéshozó szervek önmagukat igyekeznek legitimálni. Ezen három klasszikus legitimitációs formát Max Weber írta le, mint karizmatikus, tradicionális illetve jogi-racionális legitimitás (Weber, 1922). Easton viszont strukturális és személyes legitimitációt különböztetett meg, amelyek közül ez utóbbi azonos a weberi karizmatikus kategóriával. A strukturális legitimitációt ellenben úgy fogalmazta meg, mint a „politikai rendszer és az általa ellátott feladatok szerkezetének és szabályainak érvényességébe vetett független hit” (Easton, 1965, p.287 idézi Bekkers, Edwards, 2007, p.40).

Ezen kérdéskört vizsgálva három eltérő legitimációs típust különböztethetünk meg a legitimitás forrásának szempontjából; az *input*, a *throughput* és az *output* legitimációt. Az EU demokratikus deficitjének megértéséhez ezek további elemzése szükséges.

Az *input* legitimáció az állampolgárok általi kormányzásra 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, amelyek elsődleges fontosságúak a demokrácia elfogadtatásában (Bellamy, 2011, p.4). Ezen legitimitási forma releváns normái az állampolgárok számára elérhető egyenlő részvétel lehetősége, a minőségi képviseleti rendszer, illetve a démosz számára elérhető politikai napirend (Bekkers, Edwards, 2007, p.43-44). Ennek köszönhetően az *input* legitimitás pártján állók az olyan döntéshozatali mechanizmusokat preferálják, amelyek a lehető legegyszerűbb állampolgári részvételt biztosítják, még akkor is, ha ezek kevésbé hatásos eredményekkel járnak (Bellamy, 2011, p.4). Azon gondolkodók, akik ezt a modellt pártolják, mint például Bellamy, azt állítják, hogy az egyedüli, mindenki számára kielégítő döntések nem léteznek, hanem számos ugyanolyan érvényes alternatívák közül választhatunk. Ennek következtében, a demokráciákat nem lehet csak az eredményeik, *outputjaik* fényében megítélni, hanem az egyenlő részvételi lehetőség és a politikai napirend elérhetőségének szempontjából kell közelíteni. Ezen lehetőségek biztosításával a kötelező döntések legitimációját is növeljük, hiszen a kisebbségben maradtak számára a következő alkalommal való győzelem lehetősége megmarad. Ezen legitimáció típusa alapelve nem az, hogy az állampolgárok nem hibázhatnak, hanem hogy minél többen vesznek részt a döntéshozatalban, annál kisebb a valószínűsége, hogy hibás döntés születik; és még a hiba esetében is könnyebben vetik alá magukat a saját döntéseik hátrányainak, mint a mások által okozottaknak (ibidem).

Ezen modell követői általában a schumpeter-i demokráciamodellt preferálják; vagyis a többségi választási rendszer által kialakított két dimenziós politikai tér a választási küzdelmet az igazságot kereső vitává alakítja, amely kielégítő és hatásos eredményekre vezet, vagyis kialakítja az eredmény legitimációját is.

A második típus a ún. *throughput* legitimáció (*government of the people* (van Nipsen, Posseth, 2007, p.225)). A témával foglalkozó több szerző, mint Bellamy vagy Scharpf,

ezt a kategóriát nem tartják külön álló típusnak, csupán az *input* legitimáció egyik alfajának. Bekkers és Edwards azonban kiemelik ezen két típus elkülönítésének fontosságát. A *throughput* legitimáció 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 legitimáció megértésében (Bekkers, Edwards, 2007, p.44), amelynek kiemelkedő fontosságú szerepe van az EU legitimitásában. A *throughput* legitimáció legjobban a kötelező döntések születésének módján, illetve ezen módszer minőségén keresztül definiálható – vagyis a többségi eljárason, a fékek és egyensúlyok rendszerén vagy a szabad deliberáción stb. keresztül.

Ezen típus releváns normái – Bekkers és Edwards leírása szerint – azok, amelyek a döntéshozatali eljárásokra, az ebben való részvétel minőségére és a fékek és egyensúlyok rendszerére vonatkoznak (ibidem p.44-45). Ami az eljárások módszereit illeti, megkülönböztethetünk aggregatív (pl.: szavazás) és integratív (pl.: deliberáció vagy vita) eljárásokat. A részvétel minőségét illetően, fontosak az intézményi szerkezetek, azok átláthatósága és a démosz megfelelő részvételéhez szükséges információk elérhetősége. Ezen legitimációs típus esetében kiemelkedő az ún. fékek és egyensúlyok szerepe a döntéshozatali eljárásban, a kisebbségben maradt vélemények védelme és a többségzsarnokságának elkerülése érdekében.

Ahogy arra majd később kitérünk, a *throughput* legitimációnak kiemelkedő szerepe van az európai integrációban, mivel az eljárási legitimáció, legitimitásának egyik legfontosabb forrása.

A legitimációk utolsó típusa az *output* vagy eredmény legitimáció. 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. Vagyis ebben az esetben az eljárás, mint olyan (*throughput*), illetve az eljáráshoz való hozzáférés (*input*) helyett, a megvalósított célok ítéltetnek meg (ibidem, p.45). A demokratikus *output* legitimáció 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. Ez egy kommunikációs eljárást, illetőleg kapcsolatot jelent vagy feltételez a döntéshozó aktor és egy azt elszámoltató fórum között, amely ellenőrzés, illetve elszámoltatás az elért eredményeket vizsgálja mind azok alkalmazása, végrehajtása, mind valós hatásainak fényében. Ebből következően, az átláthatóság és a releváns információk elérhetősége ezen legitimitási formának is kulcsfontosságú elemei (Bekkers, Edwards, 2007, p.45-46).

Az ilyen módon legitimált döntések kétféleképpen hozhatóak; az ún. nem-többségi, és az ún. „többségellenes”⁴ módon, amelyeknek ismerjük mind egy gyenge, mind egy erős verzióját. A nem-többségi modell követői álláspontja szerint, létezik a szakpolitikai területeknek egy olyan csoportja, amely kiemelkedően magas szakmai ismereteket igényel a tartalmukat tekintve demokratikus eredmények meghatározásához, amelyek nem feltétlenül születhetnének meg az inkább *input* orientált módszereken keresztül. A többségellenes módszer viszont az ezen *input* orientált eljárások kudarcait igyekszik kijavítani, amelyek megjelenésének a heterogén és komplex társadalmak esetében a legmagasabb a kockázata. Ezen modell logikája szerint, azok az eljárások, amelyek az *input* típusú legitimációt igyekeznek kialakítani, ún. hamis pozitív és hamis negatív eredményeket hoznak létre (Bellamy, 2011, p.7). A nem-többségi modellek a hamis pozitívumok kiküszöbölésére törekednek. Ezek olyan döntések eredményei, amelyeket a politikai döntéshozó szervek választási céljaik elérése érdekében alkottak. A politikai szereplők esetében ugyanis fennáll annak a kockázata, hogy a választási előnyök oltárán feláldozzák a hosszú távú célokat, illetve bizonyos nem reprezentatív csoportok számára – akik pl. a kampányaikat támogatják – túlzottan nagy súlyt biztosítanak.

Azon demokráciáknak, amelyek ezt, a nem-többségi *output* legitimációs típust követik, két fajtájuk van. amelyben a nem-többségi karakter erősebb, a kötelező erejű döntéseket szinte kivétel nélkül a szakértők tudományos testületei hozzák. Ahogy Moravcsik írja, ez azokon a területeken általánosan bevett, ahol annyival nagyobb mértékű figyelem, hatékonyság és technikai ismeretek szükségesek, amelyek nem hozzáférhetőek minden állampolgár számára, hacsak nem túlságosan magas „költségek” árán (Moravcsik, 2002, p.614). Ebben az esetben beszélhetünk a nem-többségi modell erős formájáról. A másik

4 Az angol szakirodalomban *counter-majoritarian* néven szerepel (Bellamy, 2011). A többségellenes fordítás tőlem származik.

verzió, a modell gyengébbik változata, a közvetlen deliberatív demokrácia. Ezen forma esetében megfigyelhetjük, hogy a szakértők vagy szervezeteik dönthetnek, illetőleg tanácsot adhatnak bizonyos szakpolitikai területeken. Ezen modellek lényege a társadalmi problémák jobb érzékelése és megfogalmazása. Az *output* legitimáció-párti politológusok szerint (Majone, Scharpf és Moravcsik) az ilyen legitimitással rendelkező eljárási módszerek a szabályozó politikákra jellemzőek (szemben az újraelosztó jellegűekkel) (Bellamy, 2011, p.8-9; Majone, 1998, p.13-14).

Az *output* legitimáció másik formája, ahogy már említettük, a többségellenes, amely a hamis negatívumok létrejöttét igyekszik megelőzni. Eszerint, azon álláspontokat, amelyek a többségi demokrácia alkalmazása esetén kiszorulnának, integrálni kell a döntéshozatali folyamatokba. Erősebb verziójában a konszenzuszos, radikális formájában a már említett egyhangú döntéshozatal szükséges. Ezen módszer gyengébb verziója a különleges eredmények védelmében, illetve az *input* módszerek egyoldalúságának orvoslásában valósul meg.

2.3. Az Európai Unió legitimitásának általános elemzése

Ahogy Norris írja, számos gondolkodó kritizálja az EU döntéshozatali mechanizmusait, mivel azok jóval a tagállamokban jelenlévő demokratikus szintek alatt működnek. Ebből a nézőpontból a demokratikus deficit forrása a legitimáció hiánya az Unió döntéseinek esetében (Norris, 2011, p.5).

A döntéshozatali eljárások, valamint a politikai rendszerek három lehetséges legitimációs formájának elemzése után, az európai integráció vizsgálatára térünk, hogy megtaláljuk ezen esetben, amely legitimációs mechanizmusok érvényesülnek.

Az Egységes Európai Okmány hatálybalépésétől, a nyolcvanas évek második felétől kezdve, az Európai Unió a tagállamok állampolgárainak hétköznapi életére is hatással kezdett lenni. Emellett ekkor hagyják el a Luxemburgi Kompromisszum, vagyis az egyhangú döntéshozatali mechanizmus általános alkalmazását. Ettől kezdve az indirekt, vagy a tagállamoktól kölcsönzött legitimáció többé nem volt elégséges a legitimitás kialakításához. Ahogy arra majd később kitérünk, több teoretikus kiemeli az EU legitimációjának jogi, vagyis eljárási karakterét (Majone, 1998, p.20-22; Moravcsik, 2002, p.609-610). Részletesebben elemezve megfigyelhetjük, hogy az *input* legitimitás

releváns normái szinte teljesen hiányoznak a kérdéses esetben. A szubszidiaritás elvének alapelvi szinten való jelenlététől is függetlenül, az állampolgárok részvételi lehetőségei meglehetősen szűkek és hiányosak (van Nipsen, Posseth, 2007, p.225). Azok a szervek amelyek részt vesznek a döntéshozatali mechanizmusokban – az Európai Parlament kivételével – nem reprezentatívak, vagy nem közvetlenül képviselik az állampolgárokat. Vagyis sem a képviselő minősége – az EP választásokat általában másodrendű választásoknak tartják (Moravcsik, 2002, p.604; Follesdal, Hix, 2006, p.535-536), amelyek nemzeti témák mentén szerveződnek –, sem a képviselői szervek szerepe nem alkalmas az *input* legitimitás kialakítására. A helyzet a politikai napirend hozzáférhetőségénél is hasonló. Az állampolgárok nem rendelkeznek a megfelelő eszközökkel az EU napirendjének lényegi befolyásolásához. A teljesebb kép érdekében azonban meg kell említenünk, hogy a legitimitás ezen területén fontos, ha nem is kielégítő fejlődéseket figyelhetünk meg. Az Egységes Európai Okmánytól kezdve, a Parlament hatáskörei folyamatosan bővültek és a Lisszaboni Szerződéssel az együtdöntési eljárás vált a fő törvényhozási módszerré, amelyet az Unió majdnem minden szakpolitikai területén alkalmaznak.

Az állampolgárok napirendhez való hozzáférési lehetőségei is szélesedtek az európai népi kezdeményezésnek köszönhetően. Ám ezen eszközök sem alkalmasak az EU döntéseinek *input* típusú legitimálására.

Az *input* legitimációt kizáró másik ok az európai identitás és démosz hiánya. Valójában ezek hiánya zárja ki a többségi szavazás alkalmazását, ami a politikai egyenlőséghez vezetne, amely az *input* legitimáció első számú értéke (Bellamy, 2011, p.4).

Ezek következtében, a közösségi döntések legitimitását a *throughput* és az *output* legitimitáció területén kell keresnünk. Moravcsik eljárási legitimitást tulajdonít az EU-nak, ami az eljárások szabályozásából, illetve a kisebbségek számára garantált fékek és egyensúlyok rendszeréből áll össze (Moravcsik, 2002). Az Unió döntéshozatali mechanizmusának esetében megállapíthatjuk, hogy a kötelező döntések legitimációja részben a *throughput*, részben az *output* legitimitáson alapul. Mivel az eljárások részletesen szabályozottak, a fékek és egyensúlyok pedig magas színvonalon biztosítottak – hiszen sok esetben az egyszerű többségénél jóval nagyobb arányú konszenzus, ún. „szuper-többség” szükséges (Bellamy, 2011, p.12; Moravcsik, 2002,

p.603) – megállapíthatjuk, hogy az EU legitimitációja erős *throughput* karakterrel rendelkezik.

A döntéshozatali eljárások között mind az aggregatív (mind a parlamenti, mind a két tanácsbeli, mind a más szervekbeli szavazás), mind az integratív (a Régiók Bizottságával és a Gazdasági és Szociális Bizottságával történő kötelező egyeztetés) módszerekre találunk példát. Ahogy Bekkers és Edwards is leírták, a demokratikus politikai rendszerekben mindkét módszert alkalmazni kell (Bekkers, Edwards, 2007, p.44-45). Vagyis az EU ezen demokratikus feltételnek megfelel.

A *throughput* legitimitás második lényegi normája (ibidem) a képviselet minőségére vonatkozik, vagyis arra, hogy kik vannak bevonva az Unió eljárásaiba és milyen lehetőségeik vannak. Megfigyelhetjük, hogy az európai döntéshozatali eljárásokba, legalább valamilyen egyeztetési vagy nyomásgyakorlási joggal, lobby lehetőséggel, számos résztvevőt integráltak. Az európai szinten jelenlévő szakszervezetek, munkaadói egyesületek szövetségei, illetve más érdekcsoportok részt vesznek az eljárások különböző fázisaiban és általában elég jó lehetőségekkel rendelkeznek a EU szabályozásának befolyásolására. El kell tehát ismernünk, hogy a részvételhez való hozzáférés birtokában, annak minősége igen magas, mivel az integratív eljárási módszereken keresztül a résztvevők képesek elérni a céljaikat. Érdekes azonban, hogy bizonyos alkotók szerint, ezen szereplők döntéshozatalba való bevonása még tovább növeli az integráció demokratikus deficitjét, mivel gyengíti a képviseleti demokrácia intézményeinek szerepét és hatékonyságát (Romani, Liakopoulos, 2009, p.17-18; Hix, Follesdal, 2006, p.537). Ebből a szempontból a demokratikus deficit nem más, mint a kormányzás áthelyeződése a képviseleti demokrácia intézményei felől más szervek felé (Bekkers et al., 2007, p.307).

A *throughput* legitimitáció utolsó normája a fékek és egyensúlyok kialakításának szükségessége. A döntéshozatali eljárásokban ezek nagyarányú használata jelentkezik, amely egy reszponzív rendszert alakít ki, a többség zsarnokságának elkerülése, valamint a kisebbségek védelme érdekében (Moravcsik, 2002; Majone, 1998). Ahogy azt Bellamy is leírja – még ha ő nem is tesz különbséget a *throughput* és az *output* legitimitás között – a szuper-többség előírása, valamint az együttdöntési eljárás és némely esetben az egyhangú döntés követelménye, vagyis a többségellenes eljárások

(Bellamy, 2011, p.11-14) a fékek és egyensúlyok magas szintű rendszerét alakítják ki az EU-ban.

Ahogy az imént bebizonyítottuk, az európai integráció egy erős *throughput* legitimációs karakterrel rendelkezik. De ez sem működik tökéletesen. Ezen modell gyenge pontja az átláthatóságban, valamint a részvételhez hozzáféréssel rendelkezők számára szükséges információk elérhetőségében található. Igaz ugyan, hogy az EU szervei fokozottan ügyelnek ezek minél magasabb szintű biztosítására, mindazonáltal az Unió bizonyos területeken megnyilvánuló kiemelkedő szakmai profiljának köszönhetően, a kért vagy szükséges információk vagy túl nagy számúak vagy nem mindig elérhetőek. Másrészt pedig sok döntést informális módon hoznak meg, a szereplők közti tárgyalások eredményeképp, amelyek így nagyon kevésbé átláthatóak.⁵

Az integráció legitimitását alkotó másik forma az *output* legitimáció. Morris – fentebb már említett – definíciójából kiindulva, ez a típus a döntések „igazságából” indul ki. Scharpf ezt még tovább pontosítja, mondván, azok a mindenkit kényszerítő döntések, amelyek az *output* legitimáción nyugszanak, az egész csoport közös érdekét szolgálják (Scharpf, 1999, idézi Bellamy, 2011, p.7). Ahogy azt Majone, Bellamy, Bekkers és Edwards is leírják, a legitimitás forrásai az elért eredmények, amelyek elfogadtatják az EU döntéshozó szervének autoritását (Majone, 1998, p.22-27; Bellamy, 2011, p.7-13; Bekkers, Edwards, 2007, p.45-46).

Ahogy azt már Bekkersnél és Edwardsnál is láthattuk, az *output* legitimáció releváns normái a kormány hatékonyságában és hatásosságában, vagyis teljesítményében rejlik (Bekkers, Edwards, 2007, p.45-46). Végig haladván ezeken, megállapíthatjuk, hogy az EU egy erős *output* vonással is rendelkezik. A hatáskörében elért kormányzati eredmények és az Unió teljesítménye, a hatékonyság szempontjából nézve, komoly legitimációs erővel bír. A van Nipsen és Posseth által közölt empirikus vizsgálatok eredményei szerint, az EU nem reprezentatív intézményeinek társadalmi támogatottsága jóval magasabb, mint a nemzeti vagy európai képviseleti szerveké (van Nipsen, Posseth, 2007, p.225-248). Mivel ezen szervek fölött – mint a különböző ügynökségek vagy az Európai Központi Bank – sem demokratikus, sem politikai ellenőrzést sem gyakorol más szerv vagy csoport, támogatottságuk az általuk elért eredményeikből fakad. Ám

5 Meg kell azonban említeni, hogy ez a típusú transzparencia a tagállamokban sem tökéletes.

ezen eredmények reszponzívek kell hogy legyenek és maradjanak, vagyis tükrözniük kell a társadalmi igényeket, akaratot.

Ezen legitimitás normális működéséhez szükség van egy másik elem párhuzamos jelenlétére; a felelősségi viszonyok átlátható rendszerére. Ahogy Majone is kihangsúlyozza, a rendes működés két feltétele, a világosan megfogalmazott célok és elvárások, valamint az eredmények objektív mérhetősége (Majone, 1998, p.24).

Ezek mellett az európai integráció különböző döntéshozatali eljárásaiban találhatunk mind nem-többségi, mind többségellenes elemeket is. Az abszolút független szervek, mint az EKB vagy az Európai Bíróság nem-többségi módon, míg az együttdöntési eljárás, a minősített többségi, illetve az egyhangú döntési módszerek a többségellenes elemek közé tartoznak. Mivel az Unió rendes törvénykezési-szabályozási eljárása ma az együttdöntési eljárás, az európai integráció rendelkezik a világ legnagyobb többségellenes politikai rendszerével (Bellmay, 2011, p.7-12). A társadalmi támogatottság empirikus eredményeinek, valamint az eljárási szabályozások ismeretében kijelenthetjük, hogy – bizonyos határokon belül – eredményei legitimálják az EU döntéseit.

Ellenben az *output* legitimáció területén is komoly problémák jelentkeznek, amelyek megakadályozzák, hogy az Unió legitimitását erre a modellre alapozzuk. Mindenekelőtt a nem-többségi és többségellenes módszerek lehetetlenné teszik a különböző szervek politikai felelősségének világos elhatárolását. Az információk és az átláthatóság sem megfelelőek és elérhetőek az állampolgárok számára. Ezen legitimációs forma leggyengébb pontja, pedig ezek egyenes következménye; a szervek kudarca esetén, vagyis amikor az elért eredmények nem elégítik ki a társadalmi elvárásokat, és/vagy nem hatásosak, a rendszerből hiányzik a politikai ellenőrzés, ezzel együtt pedig a politikai kormányzat leváltásának lehetősége is. Vagyis az integráció nem reprezentatív szervei politikailag felelőtlenek. Természetesen léteznek más felelősségi típusok, mint a jogi vagy a nyilvános, de ezek a legitimáció szempontjából haszontalanok. Ahogy a 2009-es euró válság óta meg is figyelhetjük, válság időszakokban, amikor a döntések kevésbé népszerű eredményeket hoznak, az *output* legitimitás csökken, ha épp el nem tűnik. A 2008-ban kitört gazdasági válság után pontosan ezt a tendenciát figyelhettük meg. Az Eurobarométer Standard félévenkénti kutatásait 2001-től vizsgálva

megállapíthatjuk, hogy a válság kitörése után az EU-val szembeni bizalom csökkent, a bizalmatlanság pedig nőtt, sőt többen voltak a bizalmatlanok, mint akik bíztak az integráció működésében; a válság enyhülésével párhuzamosan pedig, a két mutató ismét közelebb került egymáshoz (Eurobarometer).

Mindent összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy az Unió legitimitása leginkább a *throughput* és az *output* legitimáción nyugszik, köszönhetően erős eljárási karakterének és hatásköreiben elért jelentékeny eredményeinek. Mivel az EU magas szintű technikai és szakmai tulajdonságokkal, valamint heterogén társadalommal rendelkezik, az *input* legitimáció kialakulásának feltételei erősen korlátozottak. Ám ahogy láttuk, a másik két legitimitási forma sem működik tökéletesen az Unió esetében. Vagyis el kell hogy fogadjuk, hogy létezik demokratikus deficit az Európai Unió működésében. A következőkben az ezen jelenségről szóló vitát követjük végig és elemezzük.

2.4. A demokratikus deficit vita

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 (Majone, 1998, p.27). Az európai „szuperállam” és ennek veszélyei, nem többek mítosznál (Moravcsik, 2002, p.606). Az ő nézőpontjukból az EU egy *sui generis* nemzetközi szervezet, amely kiemelt igazságszolgáltatásával, jogi pluralizmusával és a transznacionális szinten megosztott széles hatásköreivel jobban hasonlít és mindig is jobban fog hasonlítani egy „új-középkori” államra, semmint egy nemzetállamra (Majone, 1998, p.27; Moravcsik, 2002, p.605).

Ellenben azon tudósok, akik az integráció politikai ellenőrzésének növelése mellett kötelezték el magukat, az EU-t egy politikai entitásként látják, amely egy szövetségi, föderális állam, de legalábbis egy szorosabb politikai együttműködés felé halad. Ahogy Bellamy pontosítja, az első csoporthoz tartozók az EU-t a demokratikus államok együttműködése érdekében kialakított szervezetnek tartják, míg a második csoport egy államokat meghaladó entitásnak látják (Bellamy, 2011, p.15). 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, p.24).

A bevezetésben leírtuk az általunk vizsgált jelenség legegyszerűbb – Romani és Liakopoulos által megfogalmazott – meghatározását, miszerint a demokratikus deficit nem más, mint a szupranacionális szintre delegált hatáskörök és az ezek felett gyakorolt állampolgári demokratikus ellenőrzés közötti különbség (Romani, Liakopoulos, 2010, p.15). Létezik azonban egy jóval pontosabb és kidolgozottabb meghatározás is, amely segíthet a további elemzésben. Ezt Weiler alkotta meg (Weiler et al., 1995, idézi Hix, Follesdal, 2006, p.534-537) és az EU demokratikus deficitjét öt pontban foglalja össze.

(1.) Az első, miszerint az Uniónak köszönhetően növekedést figyelhetünk meg a végrehajtás jogosítványában és hatásköreiben és csökkenést a tagállami parlamentek ezek fölött gyakorolt ellenőrzésében. Igaz ugyan, hogy a végrehajtó hatalom

kiemelkedése a tagállami szinten is látható a kancellár demokráciák kialakulásával (Körösenyi, Török, Tóth, 2007) és a prezidencializáció jelenségével (Körösenyi, 2003, p.7-22), de a végrehajtás végső soron mindvégig felelős maradt a képviseleti törvényhozó szervnek, vagyis a parlamenten keresztül a társadalmi ellenőrzés érintetlen maradt.

Az EU esetében azonban, a szakpolitikák kialakítása – és kormányzata – a végrehajtáshoz tartozó aktorok által dominált. Az Európai Tanácsban a nemzeti végrehajtások vezetői foglalnak helyet, a Tanácsban a tagállami kormányok miniszterei ülnek, a COREPER-ekben és a Tanács munkacsoportjaiban a tagországok közszolgái dolgoznak, a Biztosokat a kormányok választják, a Bizottság Elnökének kinevezése az Európai Tanácsot illeti.⁶ Ebből következően a parlamenteknek kevés lehetőségük van a brüsszeli döntésekkel kapcsolatban.⁷

(2.) A második pont szorosan kötődik az elsőhöz; az Európai Parlament gyenge lehetőségei a politikai napirend és működés ellenőrzésére, irányítására. Akkor is ha az EP rendelkezik például a Bizottságot bizonyos szinten ellenőrző különböző eszközökkel, ezek nem összehasonlíthatóak a nemzeti parlamentek eszköztárával. A Bizottság elnöki posztjának jelöltje meg kell, hogy szerezzék a szavazatok többségét az EP-ben, majd a biztos jelölteket a parlament vonatkozó bizottságai meghallgatják és a szerv felállítása után, arról kollektív formájában is szavaznak a képviselők, ám ezzel a valós ellenőrzés befejeződött (Hix, Follesdal, 2006, p.535). A cenzúra eszközét – amikor a Parlament megbuktatja a Bizottságot – még sosem alkalmazták sikeresen, még a Santer Bizottság esetében sem.⁸ Látnunk kell, hogy ezek az eszközök nem megfelelőek a politikai napirend irányítására, ellenőrzésére. A Lisszaboni Szerződés óta, a

6 Ez akkor is igaz, ha a Lisszaboni Szerződés óta az Európai Tanácsnak választása során figyelembe kell vennie az európai választások kimenetelét és az Európai Parlament megvitatja a jelölt személyét és szavaz róla, majd a szervezet felállítása után újra az egész Bizottságról.

7 Ezen esetben is árnyalja a képet, hogy a Lisszaboni Szerződéssel a tagállami parlamentek visszaszerezték ellenőrzésük valamilyen szintű lehetőségét. Lehetőség van bizonyos keretek között a parlamentek közvetlen döntéshozatali beavatkozására is – bár erre reális esély kevésbé mutatkozik – azonban belső ellenőrzésükön keresztül hatást gyakorolhatnak a kormányuk működésére. Ezen lehetőség ereje belső szerkezetüktől függ; Dánia esetében ez az ellenőrző-irányító funkció legalább a Tanács esetében jelentősnek mondható, mivel a törvényhozás Európai Ügyek Bizottsága képes a kormány Európa politikájának irányítására. Magyarország esetében azonban, a kormány szinte teljesen szabadon járhat el ezen területen.

8 Egy másik kiemelendő vonás, hogy a szupranacionális szervek közé tartozó EP az EB-re inkább afféle szövetségesként tekint, így nem alkalmazna ilyen radikális eszközöket vele szemben.

döntéshozatali folyamat második szakaszában azonban, az együttdöntési eljárásnak köszönhetően, a Parlament képes módosítani vagy teljesen megállítani a folyamatot. Így az egyetlen közvetlen képviseleti szerv ma, bizonyos szakpolitikai területeken törvényhozásban valós, egyenjogú partnerként van jelen, ám a napirend és a politikai irányvonalak kialakításában még mindig szűk körű lehetőségei vannak és ezek a területek főszereplőinek továbbra is a tanácsok és a Bizottság számít.

(3.) A harmadik pontot a második okaként határozhatjuk meg. Az EP azért gyengébb a tagállami parlamentekhez képest, mert az európai parlamenti választások nem igazán európaiak. Ahogy már említettük a kampányok nemzeti, tagállami kérdések körül zajlanak és a szereplők is ugyanazok mint a tagországi politikai választásokon. Az EP választások azonban nem vezetnek a hatalomgyakorlásban bekövetkező – legalábbis az állampolgárok számára érzékelhető – változáshoz, minek következtében a részvétel jelentősen alacsonyabb, mint a tagállami törvényhozási választásokon. Ehhez még hozzájön az is, hogy a transznacionális pártok nem igazán jól szervezettek és nem váltak az európai szintű politikai élet főszereplőivé.⁹ Ezek következtében az állampolgároknak viszonylag kevés közülük van az Unió politikai napirendjének és irányainak meghatározásában az európai választásokon keresztül (ibidem, p.536). Ezen a területen jelentkezik újdonságként azonban a népi kezdeményezés lehetősége.

(4.) A negyedik pont, hogy az Európai Unió, mind intézményi, mind pszichológiai okokból nagyon távol áll az állampolgáraitól. Ahogy Hix és Follesdal leírja, akkor is, ha az európai választások valóban európaiak, a pártok pedig jól szervezettek és valós szereplők lennének, a nem reprezentatív szervek politikai ellenőrzése ugyanolyan gyenge maradna. A pszichológiai ok a tagországi berendezkedés és az integráció szervezeti struktúrái közötti számtalan különbségből ered. Az állampolgárok nem értik teljesen az EU működését és így nem is tudják a magukénak érezni. Itt is ki kell emelnünk az egész integráció kiemelkedően magas szakmai, technikai karakterét (ibidem, 536-537).

(5.) Az utolsó, ötödik pont, ami részben az előző négy következménye, az, hogy az Unió olyan szakpolitikákat alakít ki, amelyekkel az állampolgárok – és néha a

⁹ Ahogy az előzőekben, úgy itt is árnyalnunk kell a leírást. A transznacionális pártoknak betölthetnek és több alkalommal be is töltöttek fontosabb szerepet a politikai napirend kialakításában, de ezt általában inkább informális módon tették, semmint az EP működési keretein belül.

tagországok – többsége nem ért vagy értene egyet. Az EU szakpolitikái a legösszetettebb területekhez tartoznak, amelyek különlegesen magas ismereti szintet tesznek szükségessé, amelyek általában kívül esnek az állampolgárok képességein (Moravcsik, 2002, p.615; Majone, 1998, p.16; Hix, Follesdal, 2006, p.537; Bellamy, 2011, p.8). Azonban ezen döntések – politikai terminusokban nézve – nagyon költségesek lennének, ha a nemzeti szinten kellene meghozni őket. Ellenben a nemzetek feletti szintre történő delegációval a tagállamok megelőzik ezeket a költségeket (Majone, 1998, p.16) és egyben követik az adott funkcionálisan differenciálódott társadalmi alrendszerek logikáját, amelyek így egy magasabb földrajzi szinten működnek és szerveződnek (Kjaer, 2009, p.27).

Ezen Weiler által közreadott felsorolásból kiindulva ugyanazon – az előző fejezet végén már megfogalmazott – következtetésre kell jutnunk; a demokratikus deficit létezése nem kérdőjelezhető meg. A vita különböző oldalait részletesebben elemezve azt mondhatjuk, hogy ezen jelenség létezése – amelyet a demokratizáció párti politikatudósok demokratikus deficitként írnak le és amely a szupranacionális szintre delegált hatáskörök és az azok feletti ellenőrzés különbségére vonatkozik – mindenki által elismert. Majone például azt mondja, hogy ez a „depolitizáció” (*depoliticisation*) (Majone, 1998, p.5) az EU hatékonyságának ára. Moravcsik azt írja – és ezzel implicit módon elismeri –, hogy a képviselő minőségének – az EU állampolgároktól való távolsága és az európai parlamenti választások már említett tulajdonságai miatt –, a közpolitikai eredmények természetének – amelyek néha nem reszponzívek és kielégítőek – területein jelentkezik egy bizonyos demokratikus hiány (Moravcsik, 2002, p.604-605). A felek közti legfontosabb különbségek ezen jelenség értelmezésében, tovább pontosítva a demokratizáció szükségességének kérdésében áll.

A demokratizáció párti gondolkodók kiindulópontja, hogy a politikai intézményi szerkezetek (*polity*) mindig szükségessé teszik és igénylik a politikai kormányzás és a szakpolitikai napirend irányai feletti vitákat; mivel ezek tesznek különbséget egy jóindulatú autoritarizmus és egy demokrácia között. Ezen viták az integráció működésében azonban – mindenekelőtt az állampolgári szinten – szinte teljesen hiányoznak (Hix, Follesdal, 2006, p.534).

Ellenben a demokratizáció ellenes tudósok azt mondják, az Unió és működése már

tulajdonságainak megfelelő szinten demokratizált. A különbség, ahogy azt már kiemeltük, az integráció, mint olyan értelmezésében gyökerezik. Majone szerint az Európai Unió politikai entitásként sem több, mint egy szabályozó állam – amely egy „új középkori” állammá alakul (Majone, 1998, p.27) –, amely jogrendjén keresztül igyekszik Pareto-hatékony eredményeket alkotni, a piaci kudarcok kiküszöbölésén keresztül (Majone, 1998, p.5; Hix, Follesdal, 2006, p.537-538). A rendszerben jelenlévő externáliák kijavításával, Majone szerint, az EU által hozott politikai eredményeknek nincsenek vesztesei, így azok akik a döntéshozatal során kisebbségben maradtak, ugyanezen eredmények által kárpótoltatnak (ibidem).

Ezen szerző másik fontos összehasonlítása – és egyben megkülönböztetése – a szabályozó és az újraelosztó állam közti különbségtétel. A szabályozó állam csak a fentebb leírt regulatív politikákkal foglalkozik és ezeket irányítja, amelyek kívül esnek mind az állampolgárok érdeklődésén, mind képességein és ismeretein. Emellett ezen politikák hosszú vagy közép távon hatékonyak. A közép és hosszú távú politikák esetében pedig, mindig jelen van annak a kockázata, hogy a következő politikai vezetésben beálló változás – vagyis a következő választások – után is folytatják-e azok alkalmazását vagy félreteszik azokat. Ahhoz, hogy a hatékonyságot ne áldozzák fel választási vagy más politikai célok oltárán, szükséges ezen szabályozási területek depolitizációja. Ez, Majone álláspontja szerint, a hatáskörök szupranacionális szintre történő delegálásán keresztül jön létre, mivel a nemzetek feletti szint, a többségi logika és módszer hiányának, valamint az integráció intézmény rendszerének köszönhetően „politikailag nem fertőzött” (Majone, 1998, p.16-18).

Ezzel szemben az újraelosztó politikáknak a többségi módszerek logikáját kell követniük, mivel esetükben szükséges a társadalmi ellenőrzés. Ennek oka nem más, minthogy ezen politikák eredményei valódi veszteseket teremtenek, akik nem kompenzáltatnak ugyanazon eredmények által. Így az állampolgárok érdekeltek ezen szabályozás területeiben – vagyis az adóztatásban, az elérhető források elosztásában stb. – minek okán ezeket nem lehet depolitizálni. Majone szerint az európai integráció hatáskörein belül, csak az első kategóriához tartozó, vagyis csak szabályozó politikák vannak. Ennek okán az EU-n belül nem szükséges a demokratizáció, vagy legalábbis nem az *input* legitimáció eszközein keresztül (ibidem). Az Unió ugyanis rendelkezik a

szükséges legitimációval mind a kormányközi, mind a szupranacionális döntéshozó szervei esetében. Az előbbi legitimitásának forrása ugyanaz, mint a nemzetközi szervezeteknél általában, vagyis a tagállamok demokratikusságából eredő indirekt vagy kölcsönzött legitimáció. Az alapító szerződéseket a tagországok képviseleti szervei ratifikálták, a döntéshozó szervezetekben a tagállamok képviselői ülnek, amelyek tagjai saját jogukon legitimek. Ezen legitimitás jelenlétében pedig, nem jelentkezik semmilyen további demokratizációs kényszer (Majone, 1998, p.12, 14-15). Vagyis ezen álláspontból kiindulva, a kormányközi rész rendelkezik a szükséges legitimitással.

A szupranacionális rész esetében ellenben úgy jelentkezik a demokratikus deficit, mint a független szervek legitimitási problémája, amelyek kívül esnek a demokratikus ellenőrzés alól. De Majone szerint, köszönhetően az ezek által irányított politikák fentebb leírt jellegének, valamint a szervek eljárási legitimitásának, ezen rész is bírja a szükséges legitimitációt.

Eljárási legitimációjuk megalapításukból fakad, hiszen demokratikus alapítóokmányokra épülnek, a szerződések által szentesített hatáskör felruházással és jól meghatározott, leírt és körülhatárolt jogosítványokkal rendelkeznek. Így demokratikus működésük ezen korlátozások által biztosított, ezek esetleges átlépésének és megsértésének esetén pedig, meghozott döntéseik az Európai Bíróság általi jogi felülvizsgálat tárgyát képezhetik. Vagyis demokratikusságuk strukturálisan biztosított (ibidem). Mindezek fényében Majone, ahogy már említettük, nem lát szükségesnek egy esetleges demokratizációt sehol az EU berkein belül. Megjegyezhetjük, hogy ezen vélemény az Unió egész legitimitását a *throughput*, illetve az *output* legitimációra helyezi.

Egy másik demokratizáció ellenes teoretikus, Moravcsik szerint, az EU demokratikussága és legitimitása tökéletesen megfelel az integráció állapotának. Az ő szempontjából az Unió nem egy „despotikus szuperállam” (Moravcsik, 2002, p.606), amely mindenfajta legitimáció nélkül kényszeríti akaratát a tagállamaira és állampolgáira, sokkal inkább a demokratikus államok szorosabb együttműködési szervezete.

Állítása szerint az integráció számtalan – tagállamainál sokkal több – korláttal rendelkezik, amelyek alaposan behatárolják mozgásterét. Az Unióban az intézményi

struktúra miatt olyan korlátozások és behatárolások kerülnek együttes alkalmazásra – amelyeket a tagállamokra nemzeti szinten általában a konszenzuális demokráciák, szövetségi államok berendezkedései, a hatalommegosztás elve valamint a csökkentett pénzügyi lehetőségek kialakításai kényszerítenek rá –, amelyek megakadályozzák az EU önkényes és/vagy korrupt működését. Így születik meg a tartalmi, pénzügyi, jogi, adminisztratív és eljárási korlátok összetett rendszere, amely az Európai Unió legitimitását hivatott biztosítani.

A legerősebb tartalmi korlátozás az, hogy az Unió hatáskörei, jogosítványai, feladatai, vagyis tulajdonképp minden aktivitása nagy részletességgel meghatározott és körülírt az alapító szerződésekben. Ahogy azt már Majone-nél is láttuk, Moravcsik is kiemeli az integráció működéseinek szabályozó – és az externáliák esetében javító – vonását, mint még egy mozgásterét szűkítő korlátozást (ibidem, p.607).

Egy másik jelentékeny működési korlát a pénzügyi korlátozás. Moravcsik szerint a szabályozó politikák nem eredményeznek adóbevételeket. Ezek nélkül pedig az Unió nem rendelkezik a szükséges forrásokkal egy államszerű kiterjedés kialakításához, főleg nem a tagállami szinttel szemben. Az integráció mindössze a tagországok adóinak mindössze 2-3%-a fölött diszponál. Vagyis azon szakpolitikai területek, amelyek magasabb anyagi forrásokat igényelnek, vagy nem tartoznak az EU hatáskörei közé, vagy a kormányközi úton keresztül intéződnek (ibidem, p.608).

Egy további akadály az adminisztratív korlát. Az Uniót mindig egy hatalmas bürokráciaként ábrázolják, azonban részletesebben megvizsgálva megfigyelhetjük, hogy működése sokkal inkább törvényhozói, szabályozói, illetve „magas-közigazgatási”¹⁰, mintsem közigazgatási jellegű. Az Európai Unió nem rendelkezik a közpolitikai alkalmazásához és végrehajtásához szükséges eszközökkel. Ez abból a tényből is tökéletesen látszik, hogy az EU kevesebb közszolgával rendelkezik, mint egy nagyobb európai város. Az a tény pedig hogy a politikák alkalmazása és végrehajtása a tagállamokra marad, Moravcsik szerint, még jobban biztosítja az integráció demokratikusságát (ibidem, p.608-609).

Minden kétség nélkül – és ebben egyetértünk Moravcsikkal –, a legerősebb

10 A „magas-közigazgatás” kifejezéssel az integráció döntéshozatali szerveinek – az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság - végrehajtó karakterét, jellegét szándékozzuk leírni.

mozgáskörszűkítő elem, az eljárási korlát. A fékek és egyensúlyok rendszerének intézményei, a hatalommegosztás, a többszintű döntéshozatali szerkezet és a plurális végrehajtás megakadályozzák az Uniót a szabad és önkényes működésében. A nem-többségi és többségellenes eljárási elemek (Bellamy, 2011, p.8-14; Majone, 1998, p.5-28), mint a szuper-többség elvárása a szavazásokon; a nagyszámú résztvevő bevonása; az ún. Nyílt Koordinációs Módszer (Open Method Coordination, OMC) mind a különböző vétó csoportokat erősítik, biztosítják a kisebbségben maradt álláspontok, vélemények védelmét és megakadályozzák a többség zsarnokságát. Ahogy Majone írja, az Unió az állampolgárok jogainak védelmén alapul – amelyek, ha egyszer megszerezték őket, a minősített többségben lévő vagy egyhangúlag dönteni akaró tagországok ellenében is védelemben részesülnek (Majone, 1998, p.12). Moravcsik ennek szélsőséges példaként az alapító szerződések elfogadását hozza, amelyhez mind a tagországok egyhangú konszenzusa, mind a nemzeti jogrendszerek általi ratifikáció is szükséges.¹¹ De az EU „hétköznapi” törvényhozásában is szükséges a tagállamok kvázi konszenzusa – elegendő a Tanácsban 2014-ig alkalmazható „dupla többség” eszközére gondolni, amely szerint egy tagország kifejezett kérésére a minősített többség mellett a súlyozott szavazás eredményét is ellenőrizni kell; de a Tanácsban, amúgy is inkább konszenzusra törekszenek. Emellett ma már – ahogy azt már említettük – az EP is társ-törvényhozói státuszban van (Moravcsik, 2002, p.609-610).

A jogi korlátok, a jogi felülvizsgálat kivételével, inkább a tagállamok számára elérhető lehetőségek, mintsem az Uniót kötő megkorlátozások. Az integráció jogrendszere a tagországok számára biztosít egy adott szintű rugalmasságot a megerősített együttműködés, illetve a bizonyos szakpolitikák alóli *opt-outok* kereteiben (ibidem).

Ezen korlátok jelenlétében, ahogy azt Moravcsik kiemeli, az Uniót mint olyat, szuperállamnak minősíteni, több mint elhibázott álláspont, hiszen az EU, pénzügyi gyengeségeivel és szabályozó funkcióival sokkal inkább hasonlít a XIX. század neoliberais államaira (ibidem, p.605, 610).

11 Itt is fontos egy pontosítással élnünk; a megerősített együttműködéssel megszületett a két vagy többsebességes Európa. Ennek keretén belül a tagországok egy bizonyos csoportja a többi tagállamnál előbb elkezdheti egy adott szakpolitika kialakítását és alkalmazását, amennyiben ezek a Szerződések kereteibe illenek (Calamia, Vigia et al. 2010). Ennek az értelmezése azonban elég rugalmas lehet, mint ahogy az a Pénzügyi Paktum (*Fiscal Compact*) esetében is történt. Tehát a megerősített együttműködés gyengítette ezen korlátot.

Bizonyos politikai – mindenekelőtt a regulatív – területeken, az EU szabad mozgástérrel rendelkezik, ám ezeket a tagállami miniszterek és közszolgák dominálják. A nemzeti parlamentek és a nyilvánosság, mint olyan, kívül marad az ellenőrzésen és irányításon, így ezen területeken szükséges az EU legitimitásának és politikai felelősségének elemzése.

Moravcsik is megkülönböztet közvetlen és közvetett legitimitációt. Amint azt kiemeli az Európai Parlament nem képes az EU legitimálására, választásainak és szerveződésének vonásai miatt.¹² Ellenben a közvetett, indirekt legitimitációnak kiemelkedő fontosságot tulajdonít munkájában. Moravcsik is, ahogy Majone és általában minden demokratizáció ellenes gondolkodó, az Unió kormányközi vonását emeli ki, amelynek köszönhetően nem szükséges az integráció demokratizálása. Legitimitása a tagországokból ered azok kormányain, illetve választott és felelős képviselőin keresztül. Az Európai Unió Tanácsának esetében, a permanens képviselők kormányaik, nemzeti végrehajtásaik folyamatos irányítása alatt állnak és így felelősek és reszponzívek saját kormányaik akaratának viszonyában. Vagyis elméletileg a legitimitációs lánc érintetlen.

A nem reprezentatív nemzetek feletti szervek és közszolgáik intenzív nyilvános ellenőrzés alatt állnak annak következtében, hogy a különböző brüsszeli eljárások dokumentációi sokkal átláthatóbbak, mint a tagországiak, köszönhetően az EU állampolgároktól való eltávolodása iránti félelmének (ibidem, p.612; Hix, Follesdal, 2006, p.540-541).

Moravcsik másik fontos pontja, miszerint a demokratizáció-pártiak olyan szakpolitikai területeken követelnek magasabb részvételi lehetőségeket és politikai-társadalmi ellenőrzést, amelyeken ezen elemek a nemzeti szinten is hiányosak; a központi bankok, az alkotmánybíráskodás, a polgári és büntetőjogi ítélkezés, illetve a gazdasági diplomácia eseteiben. Összetettségük okán, a demokratizáció ellenes álláspont szerint szükséges ezen területek depolitizációja (ibidem; Majone, 1998, p.5-28).

Ami a részvételt, illetve annak esetleges növelését illeti, Moravcsik Majone-vel egyező álláspontot képvisel. Az európai hatáskörökbe tartozó politikai területek alacsony választási relevanciával bírnak, így nem kerülnek az állampolgárok érdeklődési körébe.

¹² Itt ki kell emelnünk, hogy Moravcsik munkájának születése óta az EP jogosítványai és hatáskörei jelentős bővülésen mentek keresztül. Még mindig nem hasonlíthatók össze a nemzeti parlamentek jogosítványaival, de az elmozdulást mindenképp meg kell említenünk.

Ahogy írja, az európai hatáskörök fordítottan korrelálnak a nyilvánosság érdeklődésével, így a részvétel esetleges kiterjesztése semmi mással, mint a folyamatok blokkolásával járna. A közös monetáris politika esetében kicsit más a helyzet; a gazdasági szférához tartozásának okán, az állampolgárok érdekeltőbbek a működésében, de összetettségének és általános függetlenségének köszönhetően mégis eltávolodik a választóktól (Moravcsik, 2002, p.615-616).¹³ Ezek mellett, az európai démosz és identitás hiánya is a magasabb részvétel előtti akadályként jelennek meg. Mivel pedig a részvétel tovább nem szélesíthető, így a többségi döntési módszerek alkalmazásai sem kívánatosak a szupranacionális területeken, depolitizált vonásaik miatt.

Vagyis az Unió nem képes a részvételt kiterjeszteni az állampolgárokra, viszont legitimitása érintetlen marad a *throughput* és *output* módszereken keresztül. A fent említett korlátok behatárolják a mozgásterét, a tagállamokból eredő legitimáció pedig elégséges a kormányközi szervek döntéseinek legitimálásához. A nemzetek feletti részeit pedig az irányított politikái jellege, a korlátokkal – mindenekelőtt az eljárásiakkal – együtt az integráció demokratikusságát pont azon a szinten biztosítják, amelyen egy *governance* rendszer számára szükséges. Ezek mellett pedig a független és technikai szervek hatékony eredményei kielégítik a választói elvárásokat is.

A demokratizáció párti gondolkodók Weiler definíciójából és a politikai vezetés megvitatásának szükségességéből kiindulva egész másképp látják a szituációt. Az európai politikák kizárólagos szabályozó jellegét, amelyek nem termelnek veszteseket, nem tevényt mást, mint Pareto-hatékony eredményeket hozva Hix és Follesdal alapjaiban kérdőjelezi meg. Ahogy leírják, a szabályozó és újraelosztó politikák közötti abszolút és ideál tipikus elkülönítése eléggé elnagyolt. Természetesen léteznek kizárólagosan regulatív politikák, de a legnagyobb részük újraelosztó hatásokat és következményeket is magában rejt. Sőt, léteznek jelentős európai újraelosztó politikák is, mint a bővítési és támogatási politikák. Elég csak arra a tényre gondolni, hogy vannak hagyományosan nettó befizető és nettó haszonélvező tagországok is. Vagyis ezen politikák generálnak veszteseket is, akik számára vagy az eredmények általi kompenzációnak vagy a részvétel lehetőségének biztosítva kellene lenni (Hix, Follesdal, 2006, p.542-543).

13 Ma és mindenekelőtt a Pénzügyi Paktum, a *Fiscal Compact* és a gazdasági válság után a helyzet alapvetően megváltozott mind a monetáris politika, mind a gazdasági terület tekintetében.

Ellenben, ahogy azt már láthattuk ez utóbbi majdnem teljes egészében hiányzik.

Ami a kormányközi út legitimitását és demokratikusságát illeti, a demokratizáció-pártiak elméletileg egyetérthetnének az ellenkező oldallal. A kormányköziség területein azonban a nemzeti végrehajtások általában elég szabad mozgástérrel rendelkeznek, valamint parlamentek és a választópolgárok által gyakorolt ellenőrzések általában meghiúsulnak a zárt ajtók mögött, vagy alkuk során hozott döntések átláthatatlansága miatt. Így ezen rész demokratikussága sem nevezhető teljesen biztosítottnak.

A demokratikus deficit azonban a szupranacionális körben sokkal magasabb. Moravcsik és Majone *output* legitimációja ugyanis, amely szerint a hatékony eredmények kompenzálják a kisebbségben maradottakat és köszönhetően hatásosságuknak találkoznak a választói elvárásokkal egyáltalán nem tekinthető bizonyítottnak. Ahogy azt Hix és Follesdal leírják, a társadalmi elvárások nem előre meghatározottak és folyamatos változásban vannak. Másrészről a politikai ellenőrzés eszközeinek létezése nem az eredmények függvénye kéne hogy legyen. Ezek a politikai rendszer intézményi, valamint a szakpolitikai irányítás és a folyton változó társadalmi elvárásokra rezponzív politikai intézményi szerkezetek (*polity*) biztosítékaiként szolgálnak. Ez az alapvető különbség egy jóindulatú autoriter rendszer és egy demokrácia között (ibidem, p.514-545; Bellamy, 2011, p.3-4). Ahogy azt Bellamy is kiemeli, a demokratizáció és *input* legitimáció-párti gondolkodók alapállása nem az, hogy az állampolgárok tévedhetetlenek, hanem hogy joguk van hibázni és hibázva jobban el tudják fogadni a saját maguk miatt bekövetkezett károkat (ibidem).

Ami az európai politikák alacsony relevanciáját taglaló elméleteket illeti, Moravcsikot – jogosan – több szempontból is kritikával illetik. Mindenekelőtt az, hogy egy bizonyos területhez magas szakmai és technikai ismeretek szükségesek, nem kéne, hogy azzal a következménnyel járjon, hogy a döntéseket csak szakértők és tudósok testületei hozzák – mint a nem-többségi rendszerek szélsőséesebb verzióiban. Minden technikai, szakmai döntésnek vannak párhuzamos politikai következményei, amelyek az állampolgárokat érintik (ibidem, p.9). Másrészt a relevancia sem egy állandó dolog. Például az államadósság-válság hatására a monetáris politika társadalmi relevanciája megnőtt. Az euróra vonatkozó ismeretekre vonatkozóan, a jól informáltak aránya az új

tagállamokban 2004 és 2011 között 6%-kal nőtt (Flash Eurobarometer 329, 2011, p.22). Vagyis a relevancia képes magától változni. Emellett a döntéshozó entitások hatása által is változhat. Ahogy a nemzeti szinten is, az aktuális politikai diskurzus, valamint a közélet napirendje általánosságban a politikai szereplők által irányított és tematizált. Vagyis a diskurzus tematizációjával és megszervezésével, illetve főként az ezen témákról szóló viták által a társadalmi relevancia nőhet, ami a részvételi szándék növekedéséhez is vezethet (Hix, Follesdal, 2006, p.546). Ki kell emelnünk, hogy ez a relevancia növekedés – a monetáris politika és a gazdasági együttműködés területén – a válságnak és annak kezeléséről kialakult vitáknak köszönhető – mint az európai kötvények vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus kérdései.

Ahogy láthatjuk, itt mindennek előtt az *input* legitimáció területén jelentkező demokratikussági válsággal van dolgunk. A szűkös részvételi lehetőségek, a napirend meghatározásához való társadalmi hozzáférés kvázi lehetetlensége, valamint az európai képviselő alacsony szintje – amely jelenségek létezését a vita mindkét oldalán állók elismerik – lehetetlenné teszik az *input* legitimáción és annak eszközein keresztüli demokratizációt. Viszont a demokratizáció párti gondolkodók szerint a *throughput* és az *output* legitimitások nem alkalmasak az integráció legitimációjának kialakítására, mivel nem működnek tökéletesen; hiányzik egy, mindkettő formában fontos szerepet betöltő, vonásuk, a világos politikai felelősségi kör.

Az *input* demokráciának – vagyis az ezen típusú legitimáción alapuló demokratikus politikai rendszernek – három előfeltétele van, amelyeket tökéletesen kielégít a schumpeter-i modell (Bellamy, 2011, p.4). A politikai pártok, vagy legalább különböző politikai szereplők kormányzásért folytatott versengése a rendszert rezponzívebbé, a felelősségi kapcsolatokat pedig világosabbá teszi. Emellett számol az emberi esendőséggel, az egyet nem értések lehetőségével, vagyis azon gondolattal, hogy nem létezik egy igaz és tökéletes megoldás (ibidem). Hix és Follesdal szerint az európai intézmények nem teljesítik ezen követelményeket. Nincs valós verseny a politikai szereplők között és a választók számára problémát okoz a különböző szakpolitikai alternatívák közötti különbségtétel. A schumpeter-i modell esetében az árnyékkormány mindig jelen van és készen áll, hogy a valódi helyébe lépjen. Így, ahogy azt Bellamy is kiemeli, a hatalom gyakorlóinak hatékony eredményeket kell produkálniuk, ha meg

akarják védeni magukat egy esetleges politikai irányváltástól (Hix, Follesdal, 2006, p.547-549; Bellamy, 2011, p.6-7). A politikai egyenlőség pedig, a többségi eljárásen keresztül valósul meg.

Ezen felül ebben a modellben működik az ún. delegációs lánc is, amelyen keresztül a rendszer alacsonyabb szintű képviselői esetén is rezponzív marad (Mair, 2011).

Ennek a modellnek az Unióra való alkalmazásának lehetőségét azonban mind Moravcsik, mind Majone megkérdőjelezi. Ahogy Moravcsik kiemeli, a Westminster típusú szerkezet alkalmazásának igénye több, mint eltúlzott, hiszen annak, teljes komplexitásában a tagállamok berendezkedése sem felel meg (Moravcsik, 2002, p.605). Valamint, ahogy azt már írtuk, Moravcsik szerint az Unió sokkal inkább egy kormányzati – *governance* – rendszer, mintsem egy állam, és ennek szerkezete és szerveződési elve különbözik az utóbbiétól. Vagyis a demokratizáció párti politikatudósok ilyen irányú igényei elhibáztak.

Ellenben Hix és Follesdal szerint ezen berendezkedés alkalmazásán keresztül kialakulna az európai démosz, amelynek demokratikus előfeltételként való értelmezése tévedés, mivel megszületés sokkal inkább a demokrácia következménye (Hix, Follesdal, 2006, p.550).

A demokratizáció párti írók másik állítása, hogy az EP, annak belső szerkezetének valamint az európai pártok megerősödésének köszönhetően jóval demokratikusabbá vált. Ez a belső demokratikus növekedés, valamint a növekvő pártkohézió hosszútávon egy erősebb és jobban megszervezett politikai ellenőrzést alakíthat ki, amely csökkentheti a demokratikus deficitet. Emellett az Európai és az Európai Unió Tanácsában is egyre több politikai vita jelenik meg, amely ugyancsak az *input* legitimitás irányába hathat. Fennáll ellenben a politikai verseny hiányának problémája, valamint, hogy az intézmények között nem lehet megkülönböztetni a (versengő) politikai alternatívákat, vagyis a rendszer rezponzivitása továbbra is hiányos marad. Mivel az EP választások továbbra is nemzeti kérdések köré szerveződnek, az EU döntéshozatali eljárásai pedig nem lesznek átláthatóbbak, így a helyzet nem sokat változik – mivel hiányzik a kapcsolat a társadalom és az intézmények között. A huszonhetek – nem sokára huszonnyolcak – Európájában a Tanács egyre inkább felső, míg az EP alsóházként kezd működni. Az ezek által hozott eljárásokat és döntéshozatali

mechanizmusokat nyilvánossá kell tenni. Ahogy Hix és Follesdal írja, ezen bikameralizmus „*who gets what, when and how*”-ja a választók számára ismert kell, hogy legyen (ibidem, p.552-553).

Ezen alkotókkal egyetértve, el kell ismernünk, hogy egy szélesebb társadalmi hozzáférés a belső demokrácia növekedését valamint a demokratikus deficit lehetséges csökkenését okozná. A probléma viszont az, hogy az *input* legitimitás lehetőségei és elemei hiányosak, a *throughput* és *output* legitimációk pedig csak addig működnek, amíg a célokat és műveleteket valóban a tagországok ellenőrzik és irányítják (Bellamy, 2011).

Mit fűzhetünk hozzá ehhez a vitához? Mindenekelőtt ki kell emelnünk, hogy több ponton egyetértünk a demokratizáció párti alkotókkal. Igaz, hogy a kormányközi kör rendelkezik a tagállamoktól, illetőleg azok kormányának felelősségéből származó indirekt vagy kölcsönzött legitimációval, azonban észre kell vennünk, hogy az európai politikák területén a végrehajtás eltávolodása a választóktól mind jelentős, mind általános jelenség. Ezt azonban elfogadhatnánk, hiszen ez a jelenség a nemzetközi szervezetek esetében is általánosnak mondható. Azonban ezt két okból nem tehetjük meg; az első az Európai Unióról alkotott felfogásunk, amely szerint az integráció jóval több, mint egy kormányközi szervezet. Mind működésében – elég a döntéshozatali módjaira gondolni, mind a kormányközi, mind a szupranacionális körben – mind intézményi komplexitásának fokában különbözik attól. A másik akadály, hogy a nemzetközi szervezetek nem hoznak olyan döntéseket, amelyeknek komoly újraelosztó hatásai vannak. Ezen okokból kifolyólag kételkedünk abban, hogy a közvetett legitimáció elég lenne a kormányközi kör legitimálásához.

Egy másik pont, amelyben egyetértünk a demokratikus deficitet problémaként értelmező gondolkodókkal az elosztó és szabályozó politikák közti szigorú elválasztás. Ma, a válság hatásainak köszönhetően, két fontos változási irányt láthatunk. Mindkettő a közös monetáris és az európai gazdaság politika területein jelenik meg; az egyik a szupranacionális politikai intézményeket, a másik a független szakmai szerveket érinti. Egészen a Gazdasági és Monetáris Unió megszületése óta egyértelmű volt, hogy a közös monetáris politika nem képes fennmaradni a tagországi fiskális politikák harmonizációja, de legalábbis közös koordinációja nélkül. Ezen igény kielégítését

szolgálták a Stabilitási és Növekedési Egyezmény ún. maastrichti kritériumai. Ellenben, ahogy azt megfigyelhetjük – és sajnálatos módon érezhetjük is – a tagállamok nem tartották be az Egyezményt, ami az aktuális államadósság-válsághoz vezetett. Az Unió összesített államadóssága meghaladja a GDP 60%-t és tagországról tagországra nézve, majd minden állam túllépte a meghatározott felső határt. Jelen válság megoldása és egy esetleges jövőbeli megelőzése érdekében, az Unió intézményrendszere mozgásba lendült. Ennek köszönhetően a következő két csapásirány alakult ki; az Európai Központi Bank új jogosítványokat kapott, valamint elfogadásra került és 2013. január 1-jével hatályba lépett a Pénzügyi Paktum.

A közös monetáris politika irányítószerve, az EKB, a válság hatására, a Trichet-Draghi levélen keresztül olyan területeken avatkozott be, amelyek korábban teljesen kívül álltak a hatáskörein. A monetáris politika területén kívüli, nyíltan és explicit módon kommunikálva, egzakt gazdasági előírásokat tett az olasz kormánynak. Mint kiderült egy Trichet-vel készített interjúból, aki ez időszakban az EKB vezetője volt, az ilyen típusú ajánlások, egyáltalán nem számítottak különlegesnek. Vagyis az EKB több alkalommal, informális módokon átlépett a szerződések és az alapítóokmánya által meghatározott hatáskörein. Mivel Majone szerint ezen elemek – vagyis a pontosan behatárolt hatáskörök – legitimálják a független szakmai szervezetet, megállapíthatjuk, hogy ez a típusú *output* vagy *throughput* legitimitás nem képes a szervezet minden döntésének legitimációjának kialakítására. Emellett az EKB a legvégső hitelező szerepkörét is kialakította saját magának, amelyre ugyancsak nem rendelkezett felhatalmazással. Ezen lépéseket a következő fejezetben vizsgáljuk részletesebben.

A másik változási irány az Unió politikai intézményeit érinti. A tagországok elfogadták a Pénzügyi Egyezményt, vagyis a *Fiscal Compactot*, amely a tagországok gazdaságpolitikáinak jövőbeli harmonizációját igyekszik kialakítani. Az egyezmény két fontos változást hoz; egyrészt megerősíti a Stabilitási és Növekedési Egyezményt és az elméletileg már eddig is rendelkezésre álló eszközök alkalmazását. A másik, hogy a dokumentum előírja, hogy azon tagállamok, amelyek államadóssága meghaladja a maastrichti kritériumokban meghatározott GDP 60%-át, a következő években ezt vissza kell szorítaniuk, valamint, az egyensúlyi vagy nyereséges államháztartás követelményét, a lehető legmagasabb jogforrási szinten kodifikálni kell. Nem kell hozzá sok, hogy

láthassuk, a EKB új jogosítványai és mozgástere, valamint a Pénzügyi Egyezmény alkalmazása komoly újraelosztó jellegű eredményekkel fog járni az európai szinten. Vagyis az EU implicit módon adókat vet ki, vagyis a közterhek kiszabása részben „szupranacionalizálódik”. Ennek okán pedig, az Unió szabályozó állami legendája, amely csak a Pareto-hatékonyságot alakítja ki, eltűnik és ezzel a legitimációs forrása is megszűnik. Ahogy azt Majone is elismeri, az újraelosztó politikákat politikai és többségi módszereken keresztül szükséges legitimálni. Így elérkezünk a kulcskérdésünkhöz; ha a képviselő minőségén és a politikai ellenőrzés általános lehetőségét nem növeljük, ezáltal nem sérül a demokrácia egyik legfontosabb alapelve, miszerint nincs adóztatás képviselő nélkül? Véleményünk szerint sérül, így az EU valamilyen megoldást kell hogy találjon a demokratikus deficit kezelésére.

2.5. A demokratikus deficit új aspektusa

A már fentebb leírt klasszikus nézőpontra 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 legitimitás 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, hatásköreinek túlnyúlva is, képes jelentékeny mértékben a tagállamok szuverenitásába avatkozni.

Ezen külső beavatkozás egyik legszélsőségebb 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. Majd később informális egyeztetések és nyomásgyakorlás hatására, részint az Unió vezetői, részint a gazdasági szereplők részéről (Patkós, 2013) 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 szenátorra és egy nappal később 13-án (Repubblica, 2011) – kapott felkérést az új kormány megalakítására.¹⁴

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).

De megfigyelhetjük a politikai nyomásgyakorlás alkalmazását Magyarország esetében is, ahol a gazdasági koordináció eszközeit más elérhető eljárásokkal együtt használták –

¹⁴ Az olasz helyzet részletes elemzéséről lásd Patkós, 2013.

így például a médiaszabályozás kritikáján vagy a bírák nyugdíjazásán keresztül.

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 legitimált 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 következő fejezetben a válságkezelés azon lépéseit vesszük górcső alá, amelyek a demokratikus deficit régi vagy új aspektusa szempontjából nézve is relevánsak. Ennek keretén belül bebizonyítjuk, hogy a „*no taxation without representation*” alapelve jelentékenyen sérült, amely által az Unió demokratikussága tovább sérült és ezen felül, az itt röviden jellemzett új tényezőt is kialakította.

3. A válságkezelés

3.1. Bevezetés – a válság által okozott formális és informális változások

Az EU tagországok államadósság-válságának oka a Maastrichti Szerződés elfogadásával kialakult féloldalas közösségi gazdaságpolitika volt. Míg a monetáris politika közvetlen közösségi irányítás alá került, addig a fiskális politikák tagállami hatáskörben maradtak, a közösségi ellenőrző eszközök pedig nem voltak megfelelőek a költségvetési fegyelem kialakítására és fenntartására. Bár a közös valuta bevezetése, a tagállamok egyik legnagyobb lehetősége volt gazdaságaik konszolidálására és stabilizálására, valamint strukturális átalakítására, azonban a PIIGS országok ezzel nem éltek (Lorca-Susino, 2010, p. 1-40). Ellenben, a közösségi ellenőrző és irányító mechanizmusok hibájából kifolyólag, az euró zóna tagjaiként, jóval gyengébben teljesítő gazdaságaikkal is ugyanolyan kamattal bocsáthattak ki államkötvényeket, mint a költségvetési fegyelemben élenjáró németek. Így ezek az államok gazdasági teljesítőképességük határait jóval meghaladó mértékben eladósodtak (Krugman, 2011).

Amikor az Unió déli tagállamainak, mindenekelőtt Görögország államadósságainak súlyos helyzete napvilágra került, nyilvánvalóvá vált, hogy az Európai Unió nem rendelkezik a szükséges eszközrendszerrel a válság kezelésére.

Két nagyon komoly probléma állt a válságkezelés elindításának útjában; a Gazdasági és Monetáris Unióból való kilépés, illetve kizárás jogi, valamint politikai akadályai és a mentőcsomagok megalkotásának alapvető korlátai.

Az *acquis communautaire* szerint ugyanis a GMU tagállamai visszafordíthatatlanul elkötelezték önmagukat a közös monetáris politika és a közös valuta használata mellett. Vagyis nincs jogi lehetőség az együttműködés önkéntes elhagyására (Lorca-Susino, 2010, p. 143-183). A görög helyzet kezelésére felmerült másik kezdeti ötlet, amelyet Németország vetett fel, vagyis hogy az ország térjen vissza az ERM II szakaszába és költségvetésének rendezése után térjen vissza, ugyanezen okból kifolyólag volt lehetetlen (ibidem, p.190). Ugyancsak elképzelhetetlen lett volna az államcsődöt jelentő ország kizárása is, hiszen az EU alapító szerződéseiben a tagállamok közti szolidaritás alapvető szinten jelenik meg (ibidem).

A GMU-ból való kilépés egyetlen jogilag lehetséges esete, az integráció egészének

önkéntes elhagyása, amelyet a Lisszaboni Szerződés 50. cikkelye tesz lehetővé (Treaty on the European Union). Ez azonban egyik tagállam számára sem tűnt, illetve tűnik elfogadható megoldásnak. Láthatjuk tehát, hogy az euró övezet válsága, az egész integráció jövőjével összeköttetésben áll, így okozva az EU történetének legnagyobb krízisét (Desai, 2011, p.85-95).

A mentőcsomagok megalkotása előtt ugyancsak egy alapvető akadály állt, nevezetesen a *no-bail out* elv, amely szerint a tagállamok, illetve az EU nem menthet meg államcsődöt jelentő tagállamot. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 123. és 125. cikkelyei egyértelműen kizárják, hogy akár az EKB, akár más központi bank, tagállami vagy uniós intézmény hitelezési tevékenységet folytasson a bajba jutott tagállam megmentésére, ezzel védve a Stabilitási és Növekedési Egyezményt. Ezen alapelv hivatott megvédeni az euró, mint közösségi valuta megbízhatóságát.

Az államadósság-válság egy másik esetleges megoldása lehetett volna, ha az EKB mint végső hitelező a nyílt állampapír piacokon elkezdte felvásárolni a bajba jutott államok kincstárjegyeit. Ezt azonban a központi bank jogi okokból és a *moral hazard* elkerülésének elve miatt a válság kitörésekor nem tehette meg.

Láthatjuk, hogy az EU gyakorlatilag képtelen lett volna kezelni a válságot, ha valamilyen jogi korlátot vagy alapelvet nem lép át.

Ennek következtében különböző formális és informális változások indultak meg a közösségi gazdasági kormányzás területén. Két választási lehetőség állt a tagállamok előtt; vagy megmentik a bajba jutott tagországokat, vagy hagyják őket tönkremenni. Mivel az európai pénzügyi intézetek több, mint 200¹⁵ – ezen belül is a francia bankok 55, a német bankok 32 – milliárd eurónyi görög államkötvénnyel rendelkeztek, ez utóbbi lehetőség az európai szintű összeomlás rémképe miatt elképzelhetetlen volt (Lorca-Susino, 2010, p. 186-187).

A megoldási javaslatok azonban eltérőek voltak; míg a németek a Nemzetközi Valutaalapot vonták volna be, addig a franciák egy európai adósságkezelő szervet hoztak volna létre. Ezek azonban túl sok időt vettek volna igénybe, hiszen a francia javaslathoz például alapszerződést kellett volna módosítani.

15 A svájci bankokkal együtt, összesen 222 milliárd eurónyi kötvény van a kontinens pénzügyi intézeteinek birtokában (ibidem).

3.1.1. A legelső lépések – az EKB szerepváltása

A válságkezelés első lépéseit végül az Európai Központi Bank tette meg. Újszerű működésének két fontos megnyilvánulását is tapasztalhattuk a válságkezelés korai szakaszában. Hatáskörének kiterjesztő értelmezésével elkezdett *de facto* végső hitelezőként működni, pénzt juttatva a bajba jutott országoknak (Deasi, 2011, p.90-96, p. 183-210). 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) keretien belül az intézmény végső hitelezéssel és nyílt állampapír piaci felvásárlással is foglalkozni fog (The Economist, 2012). A demokratikussági szempontból ennél jóval aggasztóbb lépése azonban a Trichet-Draghi levélhez kötődik. 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.

3.1.2. Az állammentő alapok megszületése

Az Európai Központi Bank válságkezelő lépéseivel párhuzamosan, az Európai Tanács elkezdte átalakítani a vonatkozó uniós szabályozást. 2011 júliusában az euró zóna tizenhét tagállama megalakította a *European Financial Stability Facility* (EFSF), illetve a *European Financial Stability Mechanism* (EFSM) nevű 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 egyhangúlag 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. Kiemelendő azonban ezen mentőcsomagok, illetve felvásárlások gazdaságpolitikai feltételekhez történő kikötése.

Az ESM azonban nem tűnt a válságkezelés adekvát eszközének; egyrészt a rendelkezésre álló források nem bizonyultak elégségesnek, másrészt a kezdetben egyhangú szavazás a folyamat blokkolásának veszélyét hordozta magában. Ezen problémák megoldására a résztvevő államok növelték a befizetéseket, valamint az egyhangú döntés helyett 85%-ra módosították a szükséges többség mértékét. Azonban, köszönhetően a tagállamok hitelképesség romlásának, az alap által kiadott kötvényeket végül leminősítették.

3.1.3. A közös kötvény – az eurobond

Az EU másik nagy volumenű válságkezelő eszköze a még csak elképzelés formájában létező uniós államkötvény vagy eurobond. Ez az abszolút szupranacionális eszköz, amelyet főként Olaszország, illetve a Bizottság támogat – lásd a 2011. novemberi Zöld Könyvben –, a teljes euró zóna, illetőleg az egész EU garanciáját élvezve, megteremtené a bajba jutott tagállamok államadósságának finanszírozási lehetőségét. Három alternatív kialakítási módja került az uniós politikai napirendre; (1.) a tagállami adósságok egészének közösségiesítése, közösen vállalt teljes garanciával, (2.) a tagállami államadósságok részleges finanszírozása az európai kötvényekkel a GDP valamilyen arányában, továbbra is közösen vállalt teljes garanciával, illetve (3.) az

államadósságok részleges uniós kötvénnyel való finanszírozása, elkülönült felelősségvállalással. A költségvetési fegyelmet megszegő és a válságot kiváltó országok számára természetesen az első opció lenne a legszerencsésebb, hiszen összeurópai garancia mellett, alacsony kamattal finanszírozhatnák adósságaikat, ám ez a nettó befizető államok – különösen Németország számára – ez elfogadhatatlan lenne. Így az uniós államkötvények kibocsátása nem tűnik reális megoldásnak a válságkezelésre.

3.1.4. A Fiscal Compact vagy Pénzügyi Paktum megszületése

Az uniós válságkezelés egyik legelőremutatóbb lépése az *Fiscal Compact* vagy 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.

Láthatjuk tehát, hogy a Pénzügyi Paktum, az eddigi eszközrendszert újraélesztve és azt némileg kiegészítve a válságkezelés megfelelő eszköze lehet. Láthatjuk, hogy a Pénzügyi Paktum már nem is tisztán válságkezelő lépés, sokkal inkább – a hatos pakk

többi intézkedésével együtt – a jövőbeli válságok elkerülését célzó intézkedés. Az egyezmény különleges ratifikációs szabállyal lett kialakítva, miszerint akkor lép hatályba, miután a 12. tagállam ratifikálja, de legkésőbb 2013. január 1-jén, azon tagországokra nézve kötelezően, akik már elfogadták és a nemzeti jogban építették az egyezményt. 2012. decemberében Finnország tizenkettedikként ratifikálta az egyezményt, így az 2013. január 1. óta hatályos. Hogy a *Fiscal Compact* mennyire váltja be a hozzáfűzött reményeket, illetve mennyire lesznek automatikusak a szankcionatív intézkedések, leghamarabb 2014-ben tudjuk meg, hiszen akkor kerülnek nyilvánosságra a résztvevő tagállamok elsőéves, 2013-ra vonatkozó államadósság és államháztartási mutatói.

3.1.5. A ciprusi *bail-in* mentőcsomag

Bár önmagában nem tartozik az intézményi változások közé és részletesebben a következő alfejezetben tárgyaljuk, mivel főként a demokratikus aspektusok felől számít érdekesnek, azonban, bizonyos szervezési különbségek miatt jelen fejezetben is röviden foglalkoznunk kell a Ciprus számára készített mentőcsomaggal.

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, ahogy fentebb leírtuk, a görög államadósság-válságot az ebbe rendszerszintű kockázati tényezővé, hogy az ország állampapírai rengeteg európai bank tartalékai között szerepeltek. Ciprus esetében sem volt ez másként; a szigetország, amelynek bankrendszere alapvetően nemzeti tulajdonban lévő intézetekből áll, komoly pénzt fektetett 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; a szigetország közel 4,5-5 milliárd eurót veszített – ami igen jelentős tétel, azt figyelembe véve, hogy éves GDP-je 17 milliárd eurót tesz ki (The Economist, 2013b; The Economist, 2013c p. 3-4.). Ezt követően az Európai Bank Hatóság (*European Bankig Authority*, EBA) az euró övezetben a bankok stressz tesztje és tőkeemelése során a két legnagyobb bank számára 2 milliárdos tőkebővítést írt elő; vagyis a bankrendszer vesztesége ezzel már 6,5-7 milliárd euróra rúgott (The Economist, 2013c,

p.4.).

A ciprusi bankrendszer két legnagyobb intézete, a *Laiki Bank* és a *Bank of Cyprus* – amelyek, ahogy már említettük ciprusi tulajdonban vannak – emellett a teljes bankrendszer mérete az ország GDP-nek közel kilencszeresét teszi ki. Így értelemszerűen egy esetleges válsághelyzetben az állam nem képes biztosítékot vállalni a bankok kötelezettségeiért (The Economist, 2013d). Ez a válság pedig 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). Az alacsony adók és engedékeny szabályozás Ciprust offshore paradicsommá tette, amelyből a szigetország jelentős bevételre tett szert. Ebből következően a ciprusi bankokban számtalan orosz és más unión kívüli érdekeltségű számlát vezettek, amelyek a bankcsőddel veszélybe kerültek. A klasszikus mentőcsomagok, amelyek a *bail-out* elvén működnek, alapvetően bankok számára külső forrásból – végső soron az adófizetők pénzéből – biztosítanak forrásokat hitelezői kielégítésére. Ciprus esetében ez azonban az európai adófizetők pénzét, az unión kívüli betétesek és hitelezők megmentésére fordította volna. Így kialakították a *bail-in* elvet, miszerint a bank 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 kezdeti tervek szerint – a bankszámlák egyszeri megadóztatásán keresztül minden betétes részt vállalt volna. Később a 100000 euró alatti betéteket ez alól végül felmentették, ám a két legnagyobb bankot újrastrukturálják. Ennek keretén belül a második legnagyobbak számító Laiki Bank biztosított betéteit, illetve a biztonságos értékpapírokat egy másik céghez telepítik, amit egybe olvasztanak a Bank of Cyprus-szal, míg a biztosítás nélküli betétek és a mérgező kötvények a Laiki Bankban maradnak, amely a kereskedés és pénzforgalom újbóli megnyitása után a legtöbb előrejelzés szerint csődbe megy, ami minden bizonnyal

ezen betétek és kötvények telje elvesztéséhez vezet (The Economist, 2013b).

A következőkben rátérünk ezen politikai és intézményi változások demokratikussági elemzésére.

3.2. A változások a demokrácia aspektusából

A közösségi gazdaságpolitikai koordináció, illetve a közös monetáris politika mindig is a legkevésbé elszámoltatható szakpolitikák körébe tartozott. Ennek okaiként a monetáris politika esetében az ahhoz szükséges kiemelkedő szakmai ismeretek hiányát (van Nispen, Posseth, 2007, p.223-246), illetve alapvetően regulatív jellegét (Majone, 1998, p. 5-28) szokták kiemelni, míg a fiskális politikák esetében az Unió elhanyagolható mértékű kompetenciáit (Moravcsik, 2002, p. 603-624).

A következőkben végigvesszük az előző fejezetben tárgyalt politikai és intézményi változásokat a demokrácia aspektusából vizsgálva.

3.2.1. Az EKB új szerepfelfogása

Amint láttuk a válságkezelés során az Európai Központi Bank merőben új politikai szerepkört alakított ki magának. Kutatásunk szempontjából a Trichet-Draghi levél esete lényeges. A demokratikus deficitet tagadó teoretikusok szerint az EKB demokratikus karakterét szigorúan behatárolt mozgástere és jogi korlátai adják, amelyek az alapító okiratba foglaltak. Eszerint az EKB a közösségi monetáris politika irányítója. A 2011 augusztusában Olaszországhoz eljuttatott levél azonban, amelyet a szervezet még regnáló elnöke és a már megválasztott, de még hivatalba nem lépett utódja jegyzett, nem monetáris politikai utasításokat tartalmazott. Az EKB fiskális, gazdaságpolitikai utasításokat fogalmazott meg, az államkötvényeit épp értékesíteni nem tudó tagállam részére. A központi bank, amely egy független, politikailag teljesen felelőtlen szerv, nagyon komoly hatáskörátlépést követett el. Ezen felül, nemcsak hogy a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó közös piac területére vonatkozó utasítást adott, – amihez ugyancsak nem volt joga – de a kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó, minden tekintetében újraelosztó jellegű nyugdíjpolitika átalakítását is előírta. Ezen változásokat pedig rendeleti úton kívánta volna életbe léptetni, a lehető legmagasabb jogi szinten. Tehát egy nem demokratikus szervezet, amely hatásköráthágással megszegte a demokratikus karakterét biztosító mandátumát, egy demokratikus legitimációval

rendelkező állam kizárólagos hatáskörébe tartozó újraelosztó jellegű szakpolitika átalakítását írta elő, lehetőleg rendeleti úton történő bevezetéssel a jogforrási hierarchia lehető legmagasabb szintjén. Láthatjuk tehát, hogy a gazdasági realitásoknak megfelelő döntést, a demokratikusági szempontok teljes figyelmen kívül hagyásával akarták meghozni. Hogy nem kivételes esetről beszélünk, arra a levél nyilvánosságra kerülése utáni Trichet interjúból következtethetünk, amelyben a volt EKB elnök kifejti, hogy ilyen típusú egyeztetések eddig is zajlottak a szervezet és az euró zóna kormányai között.

Az EKB másik újítása a fentebb már leírt *Outright Monetary Transactions* rendszere, amelyen keresztül a központi bank felöltötte a végső hitelezői szerepkört és egyrészt a nyílt állampapír piacon értékpapír felvásárlásba kezdett, illetve több ország – például Olaszország – kereskedelmi bankjai számára kedvezményes hiteleket nyújtott. Ezen tevékenység ellátására semmilyen demokratikus forrásból eredő legitimációja sincs, igaz, a kezdeti de facto működést, szeptembertől de jure is szabályozták, ám a hiányzó legitimációt nem pótolták, illetőleg a politikai elszámoltathatóságot sem alakították ki.

3.2.2. Az Európai Stabilitási Mechanizmus

Az állammentő alapok, vagyis az Európai Stabilitási Mechanizmus esetében a vizsgálatot máshonnan kell indítani. Az Unió egyetlen egyenes demokratikus legitimációval és valamilyen szintű politikai felelősséggel rendelkező szerve az Európai Parlament¹⁶. Azon területek, amelyek az EU rendes döntéshozatali mechanizmusába tartoznak, magasabb demokratikus ellenőrzés alatt állnak, köszönhetően a Lisszaboni Szerződés EP hatáskör kiterjesztésének. Az EMS, illetőleg az azt megelőző EFSF és ESFM döntéshozatali eljárásaiból azonban az EP teljesen kívül maradt. Az egyhangú döntéshozatal elhagyásával – amely a válságkezelést megbéníthatta volna – pedig, a tagállamoktól származtatott legitimáció is megszűnt, de legalábbis jelentősen gyengült (Bieber, 2011). Emellett a pénzügyminiszterek találkozóinak sok esetben lehetnek informálisak, a döntések pedig általában zárt ajtók mögött születnek, így demokratikusan nehezen elszámoltathatóak, illetve ellenőrizhetők. Az ott hozott döntések viszont explicit hatással vannak az érintett tagállamok különböző

¹⁶ Most eltekintünk annak vizsgálatától, hogy az EP választások milyen hatásfokkal működnek; vagyis, hogy a választók másodrendű választásként tekintenek rájuk, amelyeket a helyi politikai aktorok, helyi témák körül vívnak meg.

redistributív politikáira, hiszen az állammentő alapok által nyújtott hitelek egyik legfontosabb tulajdonsága a feltételelesség. A pénzügyi segítségnyújtás fejében különböző strukturális átalakításokat, illetve költségmegtakarítási intézkedéseket írnak elő. Ennek legjobb példája Görögország, ahol a költségvetés ellenőrzésére uniós felelőst jelöltek ki, ezáltal a teljes állami újraelosztást uniós szintre emelve. Itt tehát nem pusztán a képviseleti, illetve politikai felelősségi szint változatlanlansága mellett figyelhetjük meg a hatáskör átruházást, hanem a demokratikus deficit új aspektusának legszélsőségesebb példájának is tanúi lehetünk, amely nem a szokott értelemben vagyis az uniós kompetenciái és az azok feletti választói ellenőrzés között megjelenő különbségként, hanem az EU és egy adott tagállam viszonyában jelenik meg.¹⁷ Vagyis egy demokratikusan nehezen elszámoltatható szerv, közvetlen és egyenes demokratikus ellenőrzési csatornák nélkül implicit és explicit módon egyaránt befolyásolhatja adott demokratikus legitimitációval rendelkező, politikailag felelős tagállamok redistributív politikáit és struktúráit.

Ugyanezen elem jelenik meg a 2011. novemberi olasz kormányfőcserében is. Az uniós vezetők – a fentebb már említett német-francia tandem –, illetőleg a pénzügyi piacok nyomására a demokratikusan megválasztott miniszterelnök és kormány lemondásra kényszerült, akinek a helyére egy volt eurokrata neveztek ki (Patkós, 2013). De ehhez hasonlóan az állammentő alap (EFSF) jogkörbővítését akadályozó szlovák vétót is felülírta a külső politikai nyomás. Vagyis a demokratikusan nem legitimált döntés, képes kikényszeríteni a szuverén legitim döntésének átalakítását.

3.2.3. Az eurobond

Az uniós államkötvények demokratikussági vizsgálatát nem tudjuk elvégezni, hiszen ez az intézmény még nem jött létre. Nem tudhatjuk ki határozná meg a kibocsátás mértékét, milyen kamattal és milyen garanciát vállalva jönnének ezek létre. Így a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján, ezen eszköz vizsgálatát elhagyjuk.

3.2.4. A Pénzügyi Paktum

Érdekesebb a helyzet a Pénzügyi Paktum esetében. Mint kormányközi szerződés, rendelkezik mind egy igen magas származtatott, mind egy igen magas közvetlen

¹⁷ Olaszország esetében a Trichet-Draghi levél esete is értelmezhető ezen a módon, azonban a görög költségvetési felelős esete a legszélsőségesebb példa.

legitimációval. Mivel a kormány, amely kidolgozza és elfogadja politikailag felelős, a parlament, amely ratifikálja demokratikus úton választott, népszavazás esetén pedig a szerződés a legközvetlenebb módon nyer legitimációt. A Paktum nem vonja be jobban az uniós gazdasági kormányzásba az EP-t és más demokratikus elszámoltathatóságot növelő változtatást sem eszközöl. Megerősíti azonban az eddig rendelkezésre álló eljárások büntető szakaszait, valamint újakat alkot. Emellett létrehoz egy új kormányközi intézményt, az *Euro Summit*-ot amely – az ESM irányító testületéhez hasonlóan – kívül marad az Unió rendes döntéshozatali struktúráján és feltételezhetőleg egy zárt ajtó mögött ülésző kevéssé átlátható, demokratikus úton nehezen felelősségre vonható szervvé növi ki magát.

A Paktum legalább implicit hatással van az állami újraelosztó politikákra, hiszen – az eljárások büntető szakaszainak alkalmazásán kívül – előírja az egyensúlyi, illetve szufficites államháztartás lehető legmagasabb törvényi szintű kodifikációját. Mivel a legtöbb tagország deficitet költségvetéseket vezet, ennek betartása az újraelosztó politikák átalakítását teszi majd szükségessé. Emellett jelenleg majd minden uniós tag államadóssága meghaladja GDP-jének 60%-t vagyis az évi 1/20-dal történő csökkentés is redisztributív hatásokat fog okozni. Vagyis az EU a képviseleti, illetve a demokratikussági elszámoltathatóság és politikai felelősség szintjének növelése nélkül, további hatásköröket kap, legalább implicit módon, az újraelosztási politikák terén.

3.2.5 A ciprusi *bail-in*

Ahogy azt az előző fejezetben leírtuk a ciprusi bankrendszer megmentésére az eddigi klasszikus kondicionális mentőcsomagok helyett – amelyek a *bail-out* elven működtek – egy új, a hitelezők és a betétesek pénzére is alapozó konstrukciót alakítottak ki. Témánk szempontjából a szigetország esete az egyik legleíróbb példa. Míg az eddigi esetekben a közvetlen adóztatás csak néhány esetben volt kimutatható, addig itt, a brüsszeli, illetve frankfurti szintről kivetett egyszeri valóban nyílt, explicit adókiivetés tanúi lehetünk. A bankszámlák egyszeri megadóztatása, illetve a bankrendszer átstrukturálása sokban hasonlít az USA-beli mentőcsomagokra és válságkezelésre, amelyek viszont – a föderációnak köszönhetően – semmilyen demokratikus aggályt nem támasztanak. Ciprus esetében viszont egyrészt a kivetett adó, másrészt az előlött gyakorolható állampolgári ellenőrzés majd teljes hiánya, illetve a betétek, amelyek Európa szerte

állami garanciát és védelmet élveznek bankmentésbe való bevonása messzemenően hátrányos a demokratikus elszámoltathatóság, a politikai felelősség szempontjából, valamint egyáltalán nem illeszthető be a demokrácia racionalitásába és logikájába. Vagyis ez esetben a képviselő nélküli adóztatás tilalma egyértelműen sérül, ezzel pedig sérül a demokrácia is.

3.3. A különleges gazdasági jogrend elmélete

Megállapíthatjuk tehát, hogy a költségvetési fegyelmet be nem tartó országok esetében jobban, az azt betartók esetében kevésbé, de valamilyen részben minden esetben sérül a *no taxation without representation* elve, vagyis a demokratikus deficit létező probléma az Unió mai működésében. Ahogy bemutattuk, az EU a válságkezelés hatására nyilvánvalóan többé vált, mint a majone-i *regulatory state*, azonban az elszámoltathatóság felé történő elmozdulás még várat magára.

Ezen hiány okát megkíséreljük megmagyarázni. Álláspontunk szerint, a válságkezelés során *de facto* kialakult az Európai Unió különleges gazdasági jogrendje. Ez a következő tulajdonságoknak köszönhető. Az integráció története során először jelentkezett egy olyan válság, amit különböző okokból kifolyólag nem lehetett tagállami szinten orvosolni. Egyrészt a közös monetáris politika jogi visszafordíthatatlansága, amely megakadályozta az államcsőd veszélyébe kerülő államok kilépését vagy kitiltását, másrészt az államkötvények és adósságok által összekötött tagállami gazdaságok, amelyek megengedhetetlenné tették a veszélybe került országok bukni hagyását, Európát a közös cselekvésre kényszerítették. A nemzeti különleges jogrendeket olyan helyzetekre és oly módon alakították ki, hogy ha valamilyen rendkívüli vagy veszélyhelyzet keletkezik, amely az adott entitás létezését veszélyezteti, azt a lehető leggyorsabb módon meg lehessen szüntetni, ezzel biztosítva a túlélést. Minden jogrend az ilyen esetekre a demokratikussági szempontokat az adott helyzet realitásai mögé helyezi és egy más racionalitás alapján kezd el működni. Mivel az európai integráció meghatározó területe a gazdaság és az együttműködés messze itt a legelőrehaladottabb, egyértelmű, hogy az integráció jövőjét veszélyeztető gazdasági veszélyhelyzet esetén, a közösségi intézmények és szereplők a gazdasági racionalitás mentén, a politikai felelősséget és a demokratikus elszámoltathatóságot a gazdasági realitások mögé helyezve kezdenek eljárni – ami meg is történt a válság 2008-as

kezdeté óta. A demokratikus államok különleges jogrendjének azonban van egy másik sajátossága is, nevezetesen a rendkívüli vagy veszélyhelyzet alatt hozott döntések utólagos demokratikus legitimálása. Az Európai Unió, amely önmeghatározását a demokráciára alapozza, a gazdasági veszélyhelyzet elmúltával köteles lesz *de jure* is megalkotni és utólag legitimálni különleges jogrendjét, részletesen szabályozva azokat a kérdéseket, hogy az ilyen jogrend intézkedései, amelyek a demokratikus politikai logikát egy másik racionalitásra cserélik, ki által, mikor, mennyi időre, milyen felhatalmazás alapján és ellenőrzés mellett alkalmazhatók. Emellett, ahhoz, hogy az Unió különleges jogrenddel bírasson feltételezhetőleg újabb hatáskör átruházások szükségeltetnek majd, ez azonban a képviseleti, illetőleg elszámoltathatósági és felelősségi szint javítása nélkül nem lesz lehetséges. Ezt az álláspontot a Lisszaboni Szerződés ratifikációja okán két ítéletben is kimondta a német alkotmánybíróság, amely még engedélyezte a legutóbbi alapszerződés elfogadását, ám minden további hatáskör átruházást kizárt, a képviseleti szint javításának hiányában (Bieber, 2011; Calamia, Vigiak, 2010, p.21-28). Vagyis az EU egy demokratizációs kényszer előtt áll. Ezt a demokartizációs szükségességet támasztotta alá José Manuel Barroso bizottsági elnök 2012 szeptember 12-i évértékelő *F-Word Speech-e* is, miszerint

„(...) Átmeneti időszakban vagyunk és sorsdöntő pillanathoz érkeztünk. (...) a globalizáció megköveteli, hogy szorosabbra fűzzük az európai egységet. A nagyobb egységhez szorosabb integráció kell. A szorosabb integrációhoz pedig több *demokrácia*, mégpedig *európai demokrácia*¹⁸.” (Barroso, 2012).

Láthatjuk tehát, hogy a demokratizáció jelenleg az uniós napirend valós kérdése.

18 A kiemelések tőlünk származnak.

4. Konklúzió

Ezen tanulmány során igyekeztük bemutatni a válságkezelés legfontosabb lépéseit, amelyeket megvizsgáltunk a demokrácia aspektusából. Megállapítottuk, hogy az Unió működésében nemcsak hogy megfigyelhető a demokratikus deficit létezése, de annak klasszikus tartalmához, egy új aspektus is társult, amely az integráció és egy adott tagállam esetében jelentkezik. Megvizsgáltuk a közösségi gazdasági kormányzás válságkezelés során lezajlott változásait, amelyek jelentősen erősítették annak újraelosztási politikákra ható karakterét, a válság előtti elszámoltathatósági és politikai felelősségi szint változtatása nélkül. Ennek egyenes következményeként megállapítottuk, hogy a demokrácia egyik alapvető elve, a *no taxation without representation* sérült, az EU szabályozó állami mítosza viszont megdőlt. A demokratizáció hiánya véleményünk szerint pedig annak köszönhető, hogy jelenleg egy olyan gazdasági területen fennálló veszélyhelyzet irányítja az integráció fejlődését, amely megköveteli hogy a politikai felelősség és a demokratikus elszámoltathatóság logikáját a gazdasági realitások mögé helyezték és egy másik racionalitás uralkodjon. Ez azonban a válság elmúlásával egy demokratizációs kényszert kell, hogy kialakítson, amely legalább a különleges jogrend *de jure* kialakításához, de inkább az demokratikussági szint általános növeléséhez is el kell, hogy vezessen.

5. Bibliográfia

- BARROSO José Manuel Durão – *Az Unió helyzete, 2012. évi beszéd*, 2012. szeptember 12. Európai Parlament plenáris ülése Strasbourg
- BEKKERS Victor, EDWARDS Arthur – *Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices* in BEKKERS et al. – *Governance and the Democratic Deficit*, 2007, p. 35-61
- BEKKERS Victor, DIJKSTRA Geske, EDWARDS Arthur, FENGER Menno – *Governance and the Democratic Deficit: An Evolution* in Bekkers et al. – *Governance and the Democratic Deficit*, 2007, p.269-312, 2007
- BELLAMY Richard – *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
- BIEBER Roland – *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 – *The EU Fiscal Crisis: Forcing Europe Political Union in 2011*, 2011, Searching Finance Ltd., London
- CALAMIA Antonio Marcello, VIGIAK Viviana – *Manuale Breve, Diritto dell'Unione Europea*, IV kiadás, 2010, Giuffrè Editore, Milano
- DESAI Padma: *From Financial Crisis to Global Recovery*, 2011, Columbia University Press, New York
- FOLLESDAL Andrea, HIX Simon – *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
- KRUGMAN Paul – *Come salvare l'Europa* in *Internazionale*, 2011 január 28.

eredeti cikk *Can Europe be saved?* in New York Times, 2011 január 12.

- GYŐRI Enikő – *A Nemzeti Parlamentek és az Európai Unió*; Osiris Kiadó, Budapest, 2004
- KÖRÖSÉNYI András, TÖRÖK Gábor, TÓTH Csaba – *A Magyar Politikai Rendszer*; Osiris Kiadó, Budapest, 2007
- KÖRÖSÉNYI András – *Politikai képviselő a vezérdemokráciában* in Politikatudományi Szemle, 2003/4 p.5-22
- LORCA-SUSINO Maria – *The Euro in the 21st Century*, 2010, Ashgate Publishing Company, Burlington
- MAIR Peter – *Bini Smaghi VS. The Parties: Representative Government And Institutional Constraints* in EUI Working Papers, RSCAS 2011/22
- MAJONE Giandomenico – *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 – *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
- MORRIS Christopher W. – *The Very Idea of Popular Sovereignty: "We the People" Reconsidered* in Social Philosophy & Policy 17, 1 (Winter 2000), 1-26. 1998
- NORRIS Pippa – *Democratic deficit. Critical citizens revisited*, Cambridge University Press, New York, 2011
- PATKÓS Veronika – *A Válság Hatása az Olasz Politikára* in kézirat, BCE-PTI, 2013
- ROMANI Mauro, LIAKOPOULOS Dimitris – *The Evolution of Democratic Deficit in the European Union*, Scriptaweb, Napoli 2009
- STIGLITZ Joseph E. – *Bancarotta. L'Economia Globale in Caduta Libera*,

2010, Einaudi, Milano

- VAN NISPEN Frans, POSSETH Johan: *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
- WEBER Max – *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922
- CORRIERE DELLA SERA – *Napolitano nomina Monti senatore a vita* in Corriere della Sera, corriere.it, 2011. november 09.
- REPUBBLICA – *Incarico a Monti: "Occorre crescita ed equita"* in Repubblica, repubblica.it, 2011. november 13.
- HVG – *Eldőlt a dominó: megbukott a szlovák kormány, nemet mondtak a csomagra* in HVG, hvg.hu, 2011. október 11.
- HVG – *Jöhet az előrehozott választás Szlovákiában* in HVG, hvg.hu, 2011.október13.
- THE ECONOMIST – *The ECB's new bond purchase programme, Not too little, possibly too late* in The Economist, economist.com, 2012. szeptember 6.
- THE ECONOMIST – *Euro yone crisis, Sad Cyprus* in The Economist, economist.com, 2013. március 12.
- THE ECONOMIST – *The euro crisis, Waiting for the fall-out* in The Economist, economist.com, 2013. március 25.
- THE ECONOMIST – *What happened in Cyprus, An interview with Athanasios Orphanidas* in The Economist, economist.com, 2013. március 28.
- THE ECONOMIST – *The Economist explains What is a bail-in?* in The Economist, economist.com, 2013. április 7., p. 1-2
- FLASH EUROBAROMETER 329, *The Gallup Organization – Introduction of the euro in the new Member States , Analytical report*, 2011. május
- Standard Eurobarometer 55. 2.6.A, 2001/1.
- Standard Eurobarometer 56. 3.5.A, 2001/2.
- Standard Eurobarometer 57. 3.6.A, 2002/1.

- Standard Eurobarometer 58.
- Standard Eurobarometer 59. 1.1.B, 2003/1,
- Standard Eurobarometer 60. 3.1.B, 2003/2.
- Standard Eurobarometer 61. Q7.5. 2004/1.
- Standard Eurobarometer 62. Q10.13. 2004/2.
- Standard Eurobarometer 63. QA7.5., 2005/1.
- Standard Eurobarometer 64. QA7.13., 2005/2.
- Standard Eurobarometer 65. QA10.5., 2006/1.
- Standard Eurobarometer 66. QA6.13., 2006/2.
- Standard Eurobarometer 67. QA16.7., 2007/1.
- Standard Eurobarometer 68. QA8.13., 2007/2.
- Standard Eurobarometer 69. QA12.11., 2008/1.
- Standard Eurobarometer 70. QA12.6., 2008/2.
- Standard Eurobarometer 71. QA9.5., 2009/1.
- Standard Eurobarometer 72. QA10.10., 2009/2.
- Standard Eurobarometer 73. QA14.4., 2010/1.
- Standard Eurobarometer 74. QA12.B.6., 2010/2.
- Standard Eurobarometer 75. QA13.3., 2011/1.
- Standard Eurobarometer 76. QA10.8., 2011/2.
- Standard Eurobarometer 77. QA13.4., 2012/1.
- Standard Eurobarometer 78. QA11.8., 2012/2.