MKI-tanulmányok

T-2011/42

GÁLIK ZOLTÁN

Az eurózóna elhagyásának akadályai

Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs

MKI-TANULMÁNYOK
A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:
Magyar Külügyi Intézet

Felelős szerkesztő és tördelő:
Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:
H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.
Tel.: +36 1 279-5700
Fax: +36 1 279-5701
E-mail: titkarsag@hiia.hu
www.kulugyiintezet.hu
www.hiia.hu

© Gálik Zoltán, 2011
© Magyar Külügyi Intézet, 2011
ISSN 2060-5013

Az Európai Unió országait sújtó szuverén adósságválság súlyosbodásával egyre gyakrabban merül fel a kérdés: elhagyhatja-e egy tagállam az eurózónát, feladhatja-e a közös fizetőeszközt, vagy kizárhatják-e a többiek az Európai Gazdasági és Monetáris Unióból (GMU).

A válasz egyértelmű: jelenleg nagyon komoly gazdasági, jogi, politikai és technikai akadályai vannak az eurózóna elhagyásának, a kilépéstől/kizárástól remélt előnyök pedig alulmúlják a bennmaradás hátrányait. Az eurózóna felbomlásának sokféle forgatókönyve létezhet: az elmúlt másfél évben egyre több vezető közgazdász Görögország nyilvánvaló államcsődjének következményeként határozottan a GMU-tagság felfüggesztése mellett foglalt állást, más elemzések a déli periféria egyes országainak kollektív kilépését vetik fel, sőt Németország kilépésének lehetősége is felmerült. Nyilvánvaló, hogy az adósságválsággal küszködő tagállamokat nem lehet egy kalap alá venni, GMU-n belüli súlyuk jelentősen eltér egymástól: Görögország kiválása nem mérhető össze például Spanyolország vagy Olaszország kilépésével, hiszen utóbbi a GMU gyors összeomlásához is vezethet. A tanulmány egy, a perifériához tartozó kisebb tagállam esetében elemzi a kilépés és a kizárás lehetőségeit.

A kilépésről általában

Az Európai Gazdasági és Monetáris Unió vitathatatlanul az európai integrációs folyamat legnagyobb eredménye. A stabil és hatékony közös monetáris politika hozzásegítette a tagállamokat a tartósan alacsony árszínvonal eléréséhez, és az euróval a világgazdaság egyik meghatározó valutája jött létre. A tervezésbe azonban hiba csúszott. Ennek a tanulmánynak nem feladata a hiba természetének feltárása; nyilvánvaló azonban, hogy a rendszer nem tudott teljesen megbirkózni sem a világgazdasági válság, sem a belső tervezési hiba okozta következményekkel, ráadásul maga is hozzájárult a válság kialakulásához és elmélyüléséhez.

Az Európai Unió és az Európai Gazdasági és Monetáris Unió jogilag szétválaszthatatlan egymástól. Az Európai Unió tagságának feltétele a GMU-tagság; kimaradást (ún. *„opt-out”*-ot) csak az Egyesült Királyság és Dánia harcolt ki magának, de ezt csak úgy tudták elérni, hogy a GMU létrehozása előtt jelentették be szándékukat. A később csatlakozó országok (köztük Svédország, ahol a mai napig nem vezették be az eurót) az EU-tagsággal jogilag GMU-taggá is váltak. Dánia tagja a GMU „előszobájának” tartott európai árfolyam-mechanizmusnak, míg az Egyesült Királyság és Svédország nem lépett be.

Az Európai Közösség/Európai Unió szerződései szándékosan nem foglalkoznak a GMU elhagyásának lehetőségével: a tagállamok a monetáris integrációt „egyirányú utcaként” hozták létre. Igaz, hogy a lisszaboni szerződés hatályba lépéséig a tagállamok az EGK/EK/EU-ból való kilépés kereteit sem szabályozták, Grönland 1985-ben mégis elhagyta az Európai Közösséget.[1] A GMU-ból való kilépés eshetőségét sem zárhatjuk ki, az

1 Grönland 1973-ban, Dánia részeként lett az Európai Közösség része. 1979-ben kapta meg az önkormányzatiságot, 1982-ben népszavazást tartottak az EK-tagságról, és a kilépés mellett döntöttek. Végül 1985. február 1-én léptek ki.

azonban nem lehet egy ország kizárólagos elhatározása, hanem csakis az összes GMU-, sőt az összes EU-tagállam közös megállapodásán alapulhat. A kilépés feltételeinek megteremtéséhez módosítani kellene az EU alapszerződését, ami számtalan jogi, politikai és gazdasági problémát jelenthet.

Gazdasági és technikai akadályok

Monetáris uniók a történelem folyamán sokszor születtek és szűntek meg. A felbomlás azonban az esetek döntő többségében egyszerre érintette a tagállamokat, s nekik egyszerre kellett megküzdeniük a szétválás gazdasági következményeivel. A szuverén adósságválság következményeit szenvedő országnak a GMU-ból való kilépés hosszú távon további elviselhetetlen gazdasági terheket jelentene.

A GMU elhagyásával a kilépő tagállam dönthet arról, hogy új pénzt vezet-e be, vagy továbbra is használni kívánja az eurót. Technikailag a világ bármelyik országa – az EU/GMU/Európai Központi Bank beleegyezése nélkül is – használhatja hivatalos fizetőeszközként az eurót – viszont a kilépő tagállam ebben az esetben pontosan azokat az előnyöket nem tudná elérni, amelyeket az új pénz bevezetésétől remélne. Zárójelben említsük meg, hogy a régi valuta „visszaállítása" nem lehetséges (még ha ugyanaz lenne is a neve, az már nem volna a „régi"), hiszen az a GMU-csatlakozáskor, az árfolyam rögzítése után egyszerű váltópénze lett a közös pénznek: a különböző követeléseket átszámították az új fizetőeszközre, az azóta eltelt időszakban pedig a követelések euróban keletkeztek.

Új pénz bevezetése esetén a kilépő ország kormányára hatalmas technikai és logisztikai feladat vár: létre kell hoznia az új fizetőeszközt – azaz kinyomtatni a bankjegyeket, váltópénzt veretni, ezeket kiszállítani a pénzintézetekhez. A kormánynak meg kell határoznia az új valuta bevezetési árfolyamát, ami a számítások többsége szerint az euró értékének fele lenne. A nemzeti törvényhozásnak módosítania kell a központi bankra, illetve a monetáris politikára vonatkozó alkotmányos és egyéb törvényeket, továbbá meg kell alkotnia az új monetáris politika vezérelveit. Az államcsődtől és az eurózóna elhagyásától szenvedő országban kétséges, hogy e kényes és valóban kritikus feladatnak hogyan alakítható ki a politikai konszenzusa. A kormány és az új jogosítványokkal felruházott nemzeti központi bank feladata lesz tárgyalások útján megállapodni az Európai Központi Bankkal a csatlakozáskor befizetett tőkerész és az eurózónába került jegybanki devizatartalékok visszaszolgáltatásáról.

Az átállás közvetlen költségei magasak lehetnek: az új pénz nyomtatása, bevezetése, a bankjegykiadó automaták, a parkoló- és kávéautomaták átállítása, a számítógépes (gazdasági/számviteli) programok átírása, a munkaszerződések, kereskedelmi megállapodások újratárgyalása csak néhány példa a hatalmas feladatmennyiségből. Természetesen ezek a tranzakciós költségek az euró bevezetésekor is fennálltak, akkor azonban az átállás kétségtelen előnyei mellett a társadalom és a politikai vezetők hajlandóak voltak együttesen „lenyelni" azokat. A kilépés jellege egyedi, hiszen erős valutáról kellene az újonnan bevezetendő gyenge valutára átállítani a gazdaságot. Egy visszarendeződésnél, a bizonytalan felé menetelés közben nagy kérdés, hogy a politikai elit meg tudná-e szerezni a társadalmi

támogatottságot mindehhez. Az erős szakszervezeti mozgalommal rendelkező országokban a versenyképesség növelését lehetővé tevő, komoly bércsökkentés lehetősége – az utóbbi évek komoly gazdasági megszorításait követően elviselhetetlenné váló társadalmi feszültségek miatt – szinte kilátástalan. Az önálló monetáris politika minden bizonnyal azonnal pénzt pumpálna a gazdaságba, és a dráguló importtal együtt egyre magasabb inflációt hozna létre, a bérszínvonal emelkedése tovább rontaná a versenyképességet. A kilépés egyik alapvető célja, a versenyképesség javítása az exportképesség növekedésén keresztül, csak akkor teljesülhet, ha az adott ország exportképes termelőágazattal rendelkezik. Írország esetében ez megvalósul, Görögország viszont alapvetően nem ilyen ország. A leértékelés azonban csak korlátozott ideig hozhat versenyelőnyt: a nyereség középtávon elolvadna, hiszen az új valuta túl kicsi lenne a nemzetközi pénzügyi piacon. Az exportképesség növekedése pedig csak áttételesen járul hozzá az adósság összegének kitermeléséhez.

A kiválás gyakorlati lépéseinek megtervezése alapvető problémákra világít rá. Tekintsünk el egy pillanatra a jogi nehézségektől, és tételezzük fel, hogy az EU-tagállamok viszonylag rövid időn belül megállapodásra jutnának a kilépő országgal a feltételekről. A kilépés szándékát nem lehet titokban tartani, noha a kormányzat részéről kívánatosak lehetnek olyan, az alábbiakban részletezendő lépések, amelyek a lakosság, illetve az üzleti szféra érdekeivel ellentétesek.

A kiválás híréről értesülő lakosság, a vállalatok és a pénzintézetek gyorsan felmérik, hogy megtakarításaik, illetve befektetéseik komoly értékvesztés elé néznek, ezért megpróbálják kivonni magukat a számukra közvetlen károkat okozó folyamatok alól. Az egyszerű állampolgár szempontjából alapvető probléma, hogy a bankban őrzött (pl. százezer eurónyi) megtakarításának átszámítása után a pénz jelentősen veszíteni fog az értékéből, hiszen pontosan ez a kilépés egyik célja, a leértékelés megvalósíthatósága. Egyértelmű, hogy a helyzetet megelőzendő, a lakosság és az üzleti szféra megpróbálja átmenekíteni a vagyonát külföldre, esetleg más valutába (svájci frank, dollár). A tőkemenekítés romba döntheti az amúgy is a válság középpontjában álló bankrendszert. Az államcsőd emlegetése már most jelentős betétkivonással jár Görögországban – az eurózóna elhagyásának lehetősége sokkszerűen hatna. A pénzügyi világban természetesen léteznek technikák a tőkemenekítés megakadályozására, de ilyen volumenű pénz kiáramlásának visszafogása rendkívül komoly feladat lenne. A 2002-es argentin pénzügyi válság során foganatosított intézkedések jó példák lehetnek az ideiglenesen bevezetésre kerülő szigorú korlátozásokra. Kérdés azonban, hogy ezek mennyire lehetnek hatékonyak a gazdasági integráció ezernyi szálán összefüggő Európai Unióban, ahol valószínűtlenül hangzik a határok lezárása vagy a bőröndök átkutatása. A betétállomány ideiglenes és valószínűleg részleges befagyasztása (hiszen a napi tranzakciók bonyolításához szükség van az állomány folyamatos áramlására) kényes kérdés, a megfelelő időtartam eltalálása szintén az, hiszen az amúgy is megroppant gazdaság még erőteljesebb károkat szenvedhet. A tapasztalatok azt mutatatják, hogy a kötvénypiacot is fel kell függeszteni egy időre, bár egy ilyen intézkedésnek kétséges a hatékonysága, mivel a világ bármely pontján foroghatnak a korábban kibocsátott kötvények.

Az ország euróalapú államadósságát (amely a megsegített országok esetében hatalmas összeget tesz ki) úgy kell kitermelni, hogy az újonnan bevezetett pénz (valószínűleg) több

lépcsőben jelentősen leértékelésre kerül az euróhoz képest. Ráadásul a nemzetközi jog alapján az euróalapú államadósság denominálása nem lehet a kilépő ország egyoldalú lépése, ahhoz megállapodásra kell jutnia a hitelezőkkel. A külföldi hitelekkel rendelkező vállalati szféra is komoly veszteségeket szenvedne el, hiszen euróban felvett hiteleit az új, gyenge valuta bevezetése után kellene kitermelnie. Ehhez az államnak biztosítania kell valamiféle segítséget, ami tovább növeli az átállás költségeit. Különösen aggasztó, hogy egy újabb külső sokk esetén az állam – minden valószínűség szerint – nem lenne képes saját bankjainak a megsegítésére.

Azok a vállalatok, amelyeknek külföldi hitelezői is vannak, rendkívül nehéz helyzetben találják magukat, hiszen a hitelező ragaszkodni fog az euróban történő elszámoláshoz. A probléma egyszerűbb, bár korántsem egyértelmű, ha mindkét fél a kilépő országban működik. Harmadik felet is érintő szerződés esetén – különösen, ha az egyik fél külföldi – a helyzet megoldása még összetettebb lehet. Ezek az esetek könnyen az EU Bíróságán köthetnek ki, ahol az Európai Unió jogszabályait vennék alapul. A lakossági adósságállomány visszafizetésénél is nagy problémák keletkezhetnek, hiszen az euróban felvett hiteleket az új, gyenge valutában kellene visszafizetni, ami a jelzáloghitelek tömeges bedőlésével akár a bankok csődhelyzetéhez, illetve a hitelpiac megmerevedéséhez vezethet.

Jelentős problémát okozhat a későbbi kölcsönök igénylése, hiszen a hitelfolyósító intézmények bizalma alapvetően megrendült az országban, amely az euróalapú kötelezettségeit nehezen teljesítette. A befektetők pedig biztosan nem szívesen vásárolnának a valuta további leértékelésének perspektívája elé néző ország államkötvényeiből. Azok csak az euróban kibocsátott, euróalapú kötvények piacánál kevésbé likvid piacon lesznek értékesíthetők, így a hitelfelvétel költségei jelentősen megnövekednének. Az argentin válság példája szerint nem kell attól tartani, hogy a hitelpiacok hosszú évekre elérhetetlenek maradnak, de komoly strukturális reformok hiányában az ország nagy nehézségek és költségek árán tudna csak forrásokhoz jutni. A kilépés azonnal a pénzügyi spekulánsok célpontjává teheti az új valutát, a megdrágult import inflációt gerjeszthet, ami további bizonytalanságot válthat ki a külföldi befektetőkben.

A GMU-országok által létrehozott stabilitási rendszer (az ideiglenes európai pénzügyi stabilitási eszköz, majd – a jelenlegi tervek szerint 2012 nyarától működő – állandó európai stabilizációs mechanizmus) a továbbiakban valószínűleg nem állna a kilépő ország rendelkezésére (ennek konkrét szabályozása a kilépésről szóló tárgyalások feladata). Az Európai Központi Banknak (EKB) az utóbbi években elszaporodott közvetlen beavatkozásaira szintén nem számíthat a kilépő ország. A fiskális unió létrehozása során az EKB könnyen kaphat olyan új jogosítványokat (pl. végső hitelezői szerep megadása), amelyek kifejezetten a GMU-tagság fenntartását indokolná.

Alapvető kérdés, hogy a kilépő országnak tartania kell-e magát a Stabilitási és növekedési paktum kritériumaihoz, például megengedhet-e magának magasabb inflációt vagy nagyobb költségvetési deficitet. Ha a kilépés jogi kereteit úgy határozzák meg, hogy az ország valamikor visszaléphet/kötelezően vissza kell lépnie a GMU-ba, akkor milyen konvergenciaprogramot kell bevezetnie? Az infláció kézben tartása komoly feladatot jelenthet a kormánynak, hiszen az esetlegesen elszabaduló infláció, amely szerény becslések szerint is könnyen elérheti akár a 90%-ot is, végleg romba döntheti a gazdaságot.

A kilépést fontolgató tagállamnak az eddigiek figyelembevételével mérlegelnie kell, hogy a hátrányokat ellensúlyozzák-e az önálló monetáris és árfolyam-politika nyújtotta előnyök. Az intézkedéssorozat nem lesz népszerű. Az euróra való átállás zökkenőmentes volt, hiszen a kiszámítható felé változott a helyzet, kiváláskor viszont a bizonytalan felé kellene elmozdulni.

Jogi korlátok

Az Európai Gazdasági és Monetáris Unió elhagyása elvileg háromféleképpen történhet:[2] 1. a tagállam egyoldalú, tárgyalások nélküli kilépésével; 2. tárgyalások után, közös megegyezéssel; 3. a tagállam kizárásával. Ahogy látni fogjuk, e lehetőségek a gyakorlatban vagy egyáltalán nem működnek, vagy csak nagy nehézségek árán valósíthatók meg.

A tagállamnak a GMU-ból való egyoldalú, tárgyalások nélküli kilépésének jogi kereteit az Európai Unió szerződése nem szabályozza. A jogalkotót két szándék vezethette a nyilvánvaló hiányosság meghagyásában: vagy az integráció egyirányúságát szándékozott megerősíteni, vagy nem akart szembeszállni az országoknak a nemzetközi szerződések elhagyását lehetővé tevő szuverén akaratával. A nemzetközi szerződéskötést szabályozó, 1969-ben elfogadott bécsi egyezmény egy nemzetközi szerződés unilaterális elhagyását azonban csak korlátozott körülmények között teszi lehetővé, a kilépés nem automatikus joga a résztvevő feleknek. Az első esetben explicit utalásnak kell lennie a szerződésben a kilépésre.

> „Az a szerződés, amely a megszűnésére vonatkozólag nem tartalmaz rendelkezést, és amely nem rendelkezik a felmondásról vagy a kilépésről, nem mondható fel és nem lehet kilépni belőle, kivéve, ha:
> a) megállapítható, hogy a részes felek meg kívánták adni a felmondás vagy a kilépés lehetőségét, vagy
> b) a felmondás vagy a kilépés joga a szerződés természetéből következik."[3]

Jelenleg kifejezetten a GMU vonatkozásában ilyen utalás nincs (sőt, az EK-szerződés és a kapcsolódó jegyzőkönyv az árfolyamok visszavonhatatlan rögzítéséről szólnak[4]). Való igaz, hogy a lisszaboni szerződés hatályba lépését követően lehetővé válik az unió tárgyalásos körülmények között történő elhagyása (50. cikk), ami egyben a GMU-ból

2 A GMU elhagyásának lehetőségeiről az Európai Központi Bank 2009-ban készített tanulmányt. Az e fejezetben leírtak az ott megfogalmazott elméleteken alapulnak. Phoebus Athanassiou: „Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU. Some Reflections". *Legal Working Paper Series,* No 10. (2009).

3 „1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről". *Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,* http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Jogszabalyok/nemzetkozi_dipl_konzuli_jog/BE_szerzodesek_jogarol.htm, 2009. március 28. 56.cikk.

4 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 118. cikk 2. bekezdése szerint: „A harmadik szakasz kezdetétől az ECU értékét a 123. cikk (4) bekezdésének megfelelően visszavonhatatlanul rögzítik." L. „Az európai közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata". http://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/HU_EC_Treaty_Vienna.pdf.

való kilépést is jelenti (az euró azonban akár továbbra is fizetőeszköz maradhat). Az EU-ból való kilépésről szóló tárgyalásokkal párhuzamosan kell megbeszéléseket folytatni a GMU-val kialakított, összetett viszonyrendszer megszüntetéséről. Mivel az GMU-tagság (az említett országokon kívül) minden EU-tagállam számára kötelező, nem lehetséges, hogy az EU elhagyásáról szóló megállapodáshoz képest a GMU-ból való kilépés felpuhított formában történjen.

Egy nemzetközi szerződés egyoldalú elhagyásának másik lehetősége akkor áll fenn, ha a szerződéses körülményekben jelentős, előre nem látott változások lépnek fel. Ebben az esetben a bécsi egyezmény a következő kitételeket teszi:

> „A szerződés megkötésének idejében fennállott körülményeknek a részes felek által előre nem látott alapvető megváltozására, mint a szerződés megszűnésének vagy az abból való kilépésnek az okára nem lehet hivatkozni, kivéve, ha
> a) ezeknek a körülményeknek a fennállása lényeges alapul szolgált ahhoz, hogy a részes felek a szerződést magukra nézve kötelező hatályúnak ismerjék el;
> b) a változás hatására gyökeresen átalakul a szerződés alapján még teljesítendő kötelezettségek mértéke."[5]

A szuverén adósságválság miatt bekövetkezett helyzet nem meríti ki egyik feltételt sem. A Stabilitási és növekedési paktumban maguk a tagállamok vállaltak kötelezettséget makrogazdasági teljesítményükre (és ezeket maguk szegték meg), valamint alapvetően nem „a szerződés alapján *még*[6] teljesítendő kötelezettségek mértéke" változott meg.

A tagállamok a GMU-csatlakozáskor és tagsági idejük alatt szuverenitásukat nem az EK-ra vagy az EU-ra, hanem az integrációs intézményekre ruházták át: többek között az Európai Központi Bankra, az Európai Bíróságra, valamint a 2010-től folyamatosan létrehozott, a monetáris fiskális együttműködést elmélyítő intézményekre. A szuverenitás hagyományos keretek között történő értelmezése az idők folyamán átalakult, hiszen a közösségi jog a hatvanas évektől alapvetően átértelmezte a tagállamok és az integrációs intézmények közötti viszonyt. Egy egyoldalú kilépéssel alapvető csorbát szenvedne a nemzetközi jogban egyedinek számító európai jogrendszer, hiszen az állam a szuverenitásértelmezés hagyományos koncepcióján keresztül érvényesítené akaratát.

Érdekes megvizsgálni a szerződés megszegésére vonatkozó eljárásokat, hiszen a bécsi egyezmény lehetőséget ad egy szerződés alkalmazásának felfüggesztésére:

> „A többoldalú szerződésnek valamelyik részes fél által történt lényeges megszegése feljogosítja:
> a) a többi felet arra, hogy egyhangú megállapodással teljesen vagy részben a szerződés alkalmazását felfüggessze, vagy a szerződést megszüntesse;
> (i) a többi részes fél és a vétkes állam viszonylatában; vagy
> (ii) valamennyi részes fél között;
> b) azt a részes felet, amelyet a szerződésszegés különösen érintett, arra, hogy a saját és a vétkes állam közötti viszonylatban a szerződésszegésre, mint a szerződés alkalmazása teljes vagy részbeni felfüggesztésének okára hivatkozzon;
> c) bármely részes felet – a vétkes államot kivéve – arra, hogy saját vonatkozásában a szerződésszegésre, mint a szerződés alkalmazása teljes vagy részbeni felfüggesztésnek

5 „1987. évi 12. törvényerejű rendelet…". 62. cikk, 1. bekezdés.
6 Kiemelés tőlem.

okára hivatkozzon, ha a szerződés olyan jellegű, hogy rendelkezéseinek egyetlen részes fél által történt lényeges megszegése gyökeresen megváltoztatja mindegyik részes fél helyzetét a szerződésből eredő kötelezettségeik további teljesítését illetően."[7]

Meglehetősen kétséges a GMU vonatkozásában a fentiek értelmezése, hiszen a felfüggesztés gyakorlati megvalósítása az intézményi (EKB, EKBR) és a döntéshozatali kompetenciák területén lenne érvényesíthető, a közösségi jog pedig maga is rendelkezik eljárásrenddel ezen a területen (vagy éppen szándékosan hallgat a szankciók rendszeréről). Másrészt felfüggesztés esetén rendkívül nehézkes lenne annak idejére saját valutát bevezetni, a felfüggesztett intézményi kompetenciákat ideiglenesen újra nemzeti hatáskörbe helyezni, majd a rendcsinálás után, változatlan feltételek mellett egyszerűen visszalépni.

Egy tagállamnak a GMU-ból való kizárását a jelenlegi európai és nemzetközi jogi szabályozás nem teszi lehetővé. Az Európai Unió és az Európai Unió működéséről szóló szerződés nem rendelkezik a tagállamok kizárásáról. Minden ilyen irányú cselekedetet meg kell előznie a szerződés egyhangú módosításának, ami viszont csak a kizárandó tagállam egyetértésével hozható meg. Németország egyre erőteljesebben javasolja a GMU-ból való kilépés feltételeinek szabályozását, ami esetleg a kizárás körülményeit is rendezhetné. Mindenesetre, ez precedens nélküli helyzetet teremtene, hiszen a tárgyalások az önkéntes kilépéssel szemben valószínűsíthetően nem a kilépés előtt, hanem a kizárás megállapítása után történnének. Mivel ennek a helyzetnek a hátrányai a kilépő ország számára nyilvánvalóak, az valószínűleg az önkéntes kilépés mellett döntene.

A „többkörös"/többsebességes" integráció hívei két lehetséges alternatívát mutatnak fel a kilépés/kizárás nehézségeinek feloldására: az Unió 43. és 45. cikkén alapuló, megerősített együttműködés életre hívását, vagy egy teljesen új, a maastrichti szerződések mintájára elkészített, párhuzamos nemzetközi szerződés megalkotását a GMU vagy akár az egész EU vonatkozásában. Az előbbi megoldás a jelenlegi GMU-tagállamok egy része között hozna létre szorosabb együttműködést. Ahogy Athanassiou tanulmányában rámutat, eltekintve attól, hogy a gyakorlatban a megerősített együttműködést még nem próbálták ki, a szerződésben az eljárásrendre meghatározott korlátok megakadályozhatják egy GMU bonyolultsági szintű rendszer kiépítését ezen a módon.[8] Az új szerződés létrehozásának politikai kockázatai pedig óriásiak, a jelenlegi jogviszonyok átemelése szinte kivitelezhetetlen, költségei pedig hatalmasak (úgy, hogy mindezt egyetlen vagy csupán néhány tagállam kizárásáért tennék meg).

A 2011 decemberében felvázolt új, a fiskális unióhoz vezető út első szerződéseként létrejövő megállapodás jogi-technikai megvalósítása további kérdéseket vet fel. A tagállamok ebben az esetben jogilag az EU szerződését veszik alapul (az új megállapodás nem állhat ellentétben annak rendelkezéseivel), ugyanakkor egy új, kormányközi szerződést írnak alá a fiskális alapelvek szabályozására és betartására. Nem tisztázott, hogy az eurózóna elhagyása egyben ennek az új szerződésnek az elhagyását is jelentené-e, valamint hogy milyen viszony alakulna ki a gazdasági kormányzás már megvalósult egyes elemeivel (az európai szemeszter, az Euró plusz, a hatos csomag).

7 „1987. évi 12. törvényerejű rendelet…". 60. cikk.
8 Athanassiou: i. m.

Politikai következmények

A politikai válság eddig soha nem látott módon érintheti az Uniót: felvetődik az egyenes vonalú, univerzális fejlődési modell megtörése. Egyenes vonalú, mert az integráció dinamikája az elmúlt bő ötven évben változó intenzitású, de egyenes irányú volt. A neofunkcionalista integrációelmélet a szabadkereskedelmi övezet, a vámunió, a közös piac, a gazdasági unió, végül pedig a politikai unió vonalára fűzte fel az európai integráció modelljét. Az elmélet népszerűsége a hetvenes években megkopott, de a kilencvenes években a politikai integráció megvalósításának lehetőségével újra előtérbe került. A lineáris fejlődési pálya töretlennek mutatkozott az integráció történetében: újabb és újabb funkcionális területek kapcsolódtak be, visszalépés *(spill back)* nem történt (tekintsünk el Grönland kiválásától).

Az integrációs modell ezen felül univerzális, mert egészen a kilencvenes évek elejéig a közösségi vívmányokat az összes tagállamnak át kellett vennie, az újonnan csatlakozók számára pedig nem lehetett tárgyalási alap még az *acquis* legkisebb részének elutasítása sem. Az univerzalitás a kivétel *(opt-out)* rendszerrel a kilencvenes évek elején meggyengült. Az Egyesült Királyság és Dánia pontosan a monetáris integráció területén kapott lehetőséget a távolmaradásra, a rugalmas együttműködés rendszerének elvi bevezetése pedig előre vetítette a többsebességes integráció képét. Ha az univerzális megközelítés meg is gyengült, egy adott szintről való visszalépésre még nem volt példa. A közösségi, majd az uniós szerződések mindig kínosan ügyeltek arra, hogy a dokumentumok szövegezése az unilinearitást sugallja, és határozottan kerülték a visszafordulás (kilépés, elhagyás, visszavonás) szabályozását. Amennyiben a válság mégis a szétszakadás irányába terelné az integráció egyes területeit, veszélyes precedenst teremtene az integráció működésében.

A politikai válság másik jele a kilépő és a bent maradó országok közötti bizalmi válság kialakulása lehet. Túl azon, hogy a kilépés önmagában is megkérdőjelezné a monetáris unió fenntarthatóságát (és a bizalomvesztés globális szinten érzékenyen érintené az eurót, így az eurózóna tagállamait), a kilépő ország gazdaságpolitikai intézkedéseit a bent maradók „igazságtalannak" tarthatják, hiszen az vitathatatlanul jogosulatlan előnyhöz jutna. Az új valuta leértékelése (még inkább sorozatos leértékelése), aminek fő célja az ország gazdasági versenyképességének helyreállítása, viszonylagos hátrányt jelent a bent maradóknak. A GMU-tagok rövid távon minden bizonnyal tolerálják ezt, de a helyzet tartósan nem állhat fenn. Ráadásul a tőkemenekülés miatt tőkére szoruló ország olyan eszközökhöz folyamodhat annak megszerzése érdekében, amelyek további ütközőpontok lehetnek a kiváló és a bent maradók között. A jelenlegi rendszerben a GMU-hoz még nem tartozó tagországok (az Egyesült Királyság kivételével) az EMR-tagság vállalásával az eurózóna felé konvergálnak, és nem azzal ellentétes irányba. A helyzet türelmetlenséget válthat ki egyes tagállamokban, amelyek valamilyen módon a hátrányok kompenzálására törekedhetnek – akár büntetővámok, akár egyéb kényszerintézkedések bevezetésével –, ami viszont felvetheti az egész integráció alapjainak megingását.

További nehézségeket jelentene, hogy az GMU-t elhagyó ország számára legalább rövid távon biztosítani kell bizonyos könnyítéseket a bennmaradó országokkal fennálló pénzügyi viszonyra vonatkozóan. Kérdés, hogy mely szabályozások alól, milyen formában és milyen időszakra kapna átmeneti kedvezményeket a kilépő tagállam. A helyzet önmagában is ellentmondásos, hiszen könnyen „á la carte" integrációhoz vezetne, amelyben egy tagállam bizonyos szabályok alól kivonná magát, és ez megnyitná a kapukat az integráció más területein is.