dr. Angyal Zoltán

AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ KIALAKULÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK INTÉZMÉNYI ÉS JOGI VONATKOZÁSÚ KÉRDÉSEI

PhD értekezés tézisei

Miskolc

2004

I. A KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

A XX. század utolsó évtizedének integrációs vívmányai hatalmas előrelépést jelentettek az európai egység felé vezető úton. Ebben az időszakban az európai államok egy csoportja a gazdasági integráció olyan magas szintjére jutott el, amelyre korábban még egyetlen más – hasonló történeti előzményekkel rendelkező – államközösségnek sem sikerült. Az integrációnak ez a formája a gazdasági és monetáris unió (a továbbiakban: GMU) néven vonult be mind a szakirodalomba, mind a köztudatba. Az európai egységesülési folyamat immár fél évszázadot is meghaladó történetének meghatározó fordulópontjaként értékelhető a GMU létrejötte, amelynek leglátványosabb eleme a közös és egyetlen fizetőeszköz bevezetése volt. A GMU e nézőpontból talán legfontosabb hozadéka, hogy ennek köszönhetően már eddig is sok százmillió európai polgár számára vált kézzel foghatóvá az európai gondolat. Az euró fizikai bevezetése vitathatatlanul hozzájárul az európai identitás erősítéséhez. Természetesen ahhoz, hogy erre sor kerülhessen, rendkívül hosszú út vezetett. Számtalan politikai, gazdasági-pénzügyi, illetve - végül, de nem utolsó sorban - intézményi és jogi feltételnek kellett teljesülnie, hogy ez a terv valóra válhasson. Ezen feltételek egyike volt annak az intézményrendszernek a létrehozása és eredményes működtetése, amely képes arra, hogy kézbe vegye a közös monetáris politika meghatározását és végrehajtását.

Dolgozatom témáját a GMU létrejöttének és működésének egyes kérdéskörei alkotják. A kutatásom célja annak bemutatása és elemzése volt, hogy milyen jogi-intézményi környezetben történt meg ennek a folyamatnak az előrehaladása és a rendszer működése milyen kihívásokkal és következményekkel járt és jár a közösségi intézmény- és jogrendszer számára.

A dolgozat négy nagyobb egységre tagolódik. *Az első rész célja* annak bemutatása, hogy milyen jogi és intézményi keretek között zajlott a gazdaság- és monetáris politikai együttműködés elmélyítése az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) tagállamai között az integráció első négy évtizede alatt, az 1958 és 1988 közötti időszakban. Ennek keretében kiindulópontként elemeztem az 1958-ban hatályba lépett, az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés vonatkozó rendelkezéseit. Ezt követően áttekintettem, hogy az EGK a hatvanas években milyen új intézményi struktúrával próbálta hatékonyabbá tenni a tagállamok közötti gazdasági és monetáris együttműködést. Kiemelt szerepet kapott a dolgozatnak ebben a részében az 1970-ben napvilágot látott ún. Werner-jelentés, mint a GMU első konkrét terve; továbbá az 1979-ben létrejött Európai Monetáris Rendszer jogi és intézményi vonatkozásai. Az első rész utolsó fejezetében pedig azt vizsgáltam, hogy milyen szerepet játszottak az Egységes Európai Okmány egyes új rendelkezései a GMU felé vezető úton.

A dolgozat második részében megpróbáltam összefoglalni és elemezni annak a bonyolult folyamatnak az egyes főbb állomásait, amelynek során 1988 és 1999 között a mai formájában létrejött a GMU. Ennek keretében megvizsgáltam, hogy milyen előzményei voltak a GMU-t is létrehozó Maastrichti Szerződésnek, értve ezalatt az azt megalapozó ún. Delors-jelentést, valamint a szerződésmódosításokat, illetve az új szerződést kidolgozó kormányközi konferenciát. Fontosnak tartottam annak feltárását, hogy van-e és ha igen, akkor milyen közösségi jogi alapja néhány tagállam kívülmaradásának a közös pénz programjából. Ennek kapcsán bemutattam, hogy az Egyesült Királyság, Dánia és Svédország esetében milyen megoldások születettek a helyzet rendezésére, illetve van-e olyan tagállam, amely esetében jogilag nem megnyugtatóan rendezett ez a kérdés. Az EUSz. ratifikációs folyamatának nehézségei között pedig hasznosnak tűnt annak megvizsgálása, hogy az milyen alkotmányjogi kérdéseket vetett fel Németországban.

A második részben az előbbieken túl elemzés tárgyát képezte még, hogy milyen vonatkozásai voltak a közösségi intézmény- és jogrendszer számára a GMU *három szakaszban történő létrejöttének.* Ennek keretében részletesen kitértem a GMU előfeltételét képező tőke és fizetések szabad mozgásának új közösségi jogi szabályozására, a későbbi európai jegybankrendszer előkészítőjének és elődjének tekinthető Európai Monetáris Intézetre, valamint az euró bevezetésével összefüggő néhány jogkérdésre.

A dolgozat terjedelmileg és tartalmilag is *legmeghatározóbb egysége annak harmadik része.* Ebben a GMU monetáris pillére szervezeti hátterének egyes kérdéseit vizsgáltam, közelebbről a Központi Bankok Európai Rendszerét (a továbbiakban: KBER), illetve az Európai Központi Bankot (a továbbiakban: EKB).

a) Elsőként azt tekintettem át, hogy melyek a rendszer működését meghatározó célkitűzések, valamint feladatkörök.

b) Ezt követte az EKB és a tagállami jegybankok viszonyának jogi elemzése, amely lehetőséget teremtett a KBER szervezeti felépítésének meghatározására.

c) Meglehetősen nagy helyet szántam az EKB belső szervezeti felépítésének, döntéshozatali rendszerének, normaalkotó hatásköre sajátosságainak, valamint az általa alkotott jog végrehajtása kapcsán felmerülő egyes kérdések részletes jogi elemzésére.

d) Ezt követően a dolgozat talán egyik kulcsfontosságú részeként – részben az összehasonlító módszer segítségével - megvizsgáltam, hogy a

jegybanki függetlenség milyen módon van szabályozva a közösségi jogban és milyen kritika vethető fel ezzel kapcsolatban.

e) A függetlenséggel szoros összefüggésben lévő demokratikus elszámoltathatóság kapcsán pedig áttekintettem, hogy annak milyen elemei fedezhetők fel a közösségi jogrendszerben, külön kitérve annak egyik kiemelt fontosságú területére, az EKB és az Európai Parlament monetáris párbeszédére.

f) A harmadik rész utolsó fejezetében pedig GMU jogi szempontból egyik legizgalmasabb területének számító kérdéskörét, az EKB közösségi intézményrendszerben elfoglalt helyével kapcsolatos elméleteket vettem sorra és azt, hogy az ún. OLAF-ügy kapcsán az Európai Bíróság 2003-ban hogyan foglalt állást ebben a kérdésben.

Végül ahhoz, hogy teljes legyen a kép, *a dolgozat utolsó részében* a GMU-nak a monetáris területéhez képest még jórészt kidolgozatlan gazdasági és azon belül költségvetési pillérének az előzőekhez képest mennyiségileg jóval szerényebb és kevésbé hatékonynak mutatkozó közösségi jogi szabályozását és annak aktuális problémáit vizsgáltam meg. Központi helyet foglal el ezen belül a túlzott hiány esetén alkalmazható eljárás tételes jogi alapjainak feltárása, valamint két tagállam esetén a gyakorlati alkalmazás problémái. Ez utóbbi során figyelemreméltó konfliktus bontokozott ki a Közösség két fő intézménye között, amelyre 2004 nyarán ideiglenesen az Európai Bíróság részletesen elemzett ítélete tett pontot.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a dolgozat – bár jellemző rá egyfajta teljességre törekvés, mégis - tudatosan nem törekszik egyik részében sem, de különösen a KBER, illetve az EKB intézményi-jogi viszonyaival

foglalkozó harmadik egységben valamennyi jogi elemzés tárgyává tehető kérdéskör érintésére. Az erre való vállalkozás messze meghaladná ugyanis egy doktori értekezés terjedelmi kereteit. A dolgozat számos rész-, illetve fejezetcímében ezért használom hangsúlyosan az *„egyes”* kifejezést, amivel már előzetesen utalni kívánok arra, hogy a dolgozat nem fedi le a GMU kapcsán felmerülő valamennyi jogi és intézményi vonatkozású témát. Az igen szerteágazó területek közül ennélfogva csak azokat igyekeztem alaposabb kutatás tárgyává tenni, amelyekről úgy véltem, hogy jogi szempontból vagy aktualitásuk miatt a leginkább meghatározóak a GMU kialakulásának és működésének a szempontjából.

II. A KUTATÁS MÓDSZEREI, FORRÁSAI

A GMU témakörében Európában és szerte a világon a legtöbb publikáció a közgazdászok tollából származik. Ennek ellenére azonban a GMU, mint kutatási téma rendkívül összetett és lényegénél fogva interdiszciplináris, vagyis vizsgálható többek között a történettudomány és azon belül az integrációtörténet, a már említett közgazdaságtan, a politikatudomány és nem utolsó sorban a jogtudomány oldaláról. A kutatásom természeténél fogva ez utóbbi megközelítést részesíti előnyben, annak figyelembevételével azonban, hogy a téma komplexitása elkerülhetetlenné tette, hogy ezen kívül a történeti, a feltétlenül szükséges mértékig a gazdasági, valamint ahol ez lehetséges és indokolt, az összehasonlító módszer, illetve megközelítés is jelen legyen, kiegészítve a jogi analízist. Szeretném hangsúlyozni még, hogy a dolgozat első és részben második részére jellemző történeti szemlélet nem pusztán kötelező elemként van jelen, hanem részben mint önálló kutatási cél is, amelyre a dolgozat címében is utalni kívántam.

A kutatás forrásai között kiemelt szerepet kaptak – a már említett teljességre törekvés szellemében - a témában megjelent magyar és az idegen – elsősorban angol, kisebb részben német – nyelvű mérvadónak tekintett jelentősebb publikációk, valamint a vonatkozó közösségi joganyag. Ez utóbbi keretében összegyűjtésre és felhasználásra került a GMU-nak a dolgozat által elemzett témaköreivel kapcsolatos elsődleges és másodlagos közösségi joganyag, kiegészítve az Európai Bíróság joggyakorlatával. Kiemelést érdemel még, hogy a GMU kialakulásának vizsgálatánál feldolgozásra kerültek az Európai Tanács vonatkozó ún. elnökségi következtetései, valamint állásfoglalásai is.

III. A KUTATÁS EREDMÉNYEI ÉS A HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI

A GMU történetének elemzése alapján elmondható, hogy *megvalósításának gondolata* gyakorlatilag végigkísérte az európai integráció több mint öt évtizedes történetét, bár tényleges létrejöttére csak az ún. hosszú kilencvenes években került sor. A Werner-terv kudarca nyomán megállapítottam, hogy a monetáris integráció eléréséhez egyidejűleg kell fennállnia egy nagyobb megrázkódtatásoktól mentes külső és belső gazdasági környezetnek, a tagállamok részéről erős és tartós politikai akaratnak, valamint megfelelő intézményi és jogi háttérnek. Ezek a feltételek csak a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján értek el olyan szintet, hogy megalapozhatták a GMU maastrichti konstrukciójának sikeres megvalósítását.

A GMU létrejötte rendkívül innovatívan hatott az egész integráció előrehaladására és különös tekintettel a közösségi intézmény- és jogrendszerre. Lássuk pontokba szedve, hogy mire alapozom ezt az állításomat:

a) A GMU monetáris pillére eddig az egyetlen olyan terület, amelyben az európai integrációs folyamat elérte azt a bizonyos *„végcélját”*, amely közép és hosszú távon minden bizonnyal pozitív hatást fog gyakorolni az integráció egész további fejlődésére, függetlenül attól, hogy sikerül-e eljutni a politikai unió megvalósításáig vagy nem.

b) A GMU kapcsán elsők között került alkalmazásra és kapott elsődleges jogi alapokat a *változtatható geometria* vagy más néven a többsebességes integráció elve, amely egyből kétféle formában is megjelent. *Egyrészt az ún. kimaradási joggal*, amely alapján két tagállam maga dönthet arról, hogy csatlakozik-e a harmadik

szakaszhoz, vagyis a közös pénz övezetéhez. Ennek során – szintén példátlan módon – az Egyesült Királyságra jogi értelemben nem vonatkozik a Közösség egyik alapvető célkitűzése, nevezetesen az egységes monetáris és árfolyam-politika, illetve a közös pénz létrehozására való törekvés. *A másik formája pedig a konvergenciakritériumok*, amelyek – szintén egyedülálló megoldásként – egy olyan komplex gazdasági és jogi feltételrendszert állítanak a tagállamok elé a GMU harmadik szakaszához való csatlakozáshoz, amilyenre korábban még nem volt precedens.

c) *Svédország esetében* rámutattam arra, hogy a GMU-val kapcsolatos magatartása a tagállami kötelezettségszegés egy új és speciális eseteként is felfogható és javasoltam ennek a jogi helyzetek a megváltoztatását.

d) A GMU-nak köszönhetően megjelent egy új összetételű döntéshozó-jogalkotó szerv: *az állam, illetve kormányfői összetételben ülésező Tanács***.** Ez a testület volt hivatott dönteni arról, hogy az Szerződés által lehetővé tett két időpont közül – annak függvényében, hogy a tagállamok többsége teljesített-e a közös valuta bevezetéséhez szükséges feltételeket - melyik legyen az irányadó a GMU harmadik szakaszának megkezdésére. Ez a speciális Tanács a későbbiek folyamán más területeken is szerepet kapott.

e) A közösségi döntéshozatalban újdonságnak számít, hogy az EKB Kormányzótanácsában a döntéshozatal főszabályként *az egyszerű többség elvére* épül.

f) Kiemelt jelentőségű újításnak számít az EKB *Kormányzótanácsának jövőbeli összetételére és működésére 2003-ban elfogadott rotációs rendszer*, amely példamutató hatású lehet más közösségi intézmények és testületek, köztük a Bizottság tervezett reformja során is.

g) Az EKB *Igazgatósága szintén egyedülálló formáció* a közösségi struktúrában, amely összetétele miatt az első olyan döntéshozó testület, amely teljes mértékben nemzetek feletti alapokon szerveződik.

h) A közösség tradicionálisnak tekinthető jogalkotó intézményei mellett az *EKB is jogalkotási felhatalmazást kapott*, továbbá ennek keretében két új, speciális közösségi jogi normatípus is megjelent, *az iránymutatások és az utasítások* formájában.

i) A jogalkotáshoz kapcsolódóan az EKB az általa alkotott jog közvetlen végrehajthatósága érdekében *szankciós joggal is rendelkezik*, ami alapján az EKB pénzbírságot vagy kényszerítő bírságot szabhat ki azokra a vállalkozásokra, amelyek nem tesznek eleget a rendeleteiből és határozataiból fakadó kötelezettségeknek Ez a felhatalmazás szinte egyedülálló a közösségi jogban, mivel így az EKB – a Bizottság mellett – az egyetlen nem-bírósági közösségi szerv, amely a Szerződés alapján ilyen hatáskörrel bír.

j) *A jegybanki függetlenséggel összefüggésben* több nóvum is kiemelhető:

- Az egyik ilyen, hogy a Szerződésben található meg az *intézményi függetlenség* eddigi legteljesebb és egyedülállónak számító megfogalmazása.

- A KBER részét képező és eredendően tagállami szervnek tekinthető *nemzeti központi bankok vezetői más esetben eddig nem tapasztalt szintű közösségi jogi védelmet kaptak* azáltal, hogy a felmentésükről hozott nemzeti döntés esetén mind maguk, mind az EKB Kormányzótanácsa kérheti annak az Európai Bíróság általi felülvizsgálatát.

- Végül kiemelést érdemel, hogy *jogforrástani szempontból* az EKB rendelkezik a létező jegybankok között a legnagyobb fokú autonómiával.

k) A KBER-nek, mint kétszintű jegybankrendszernek egyik következményeként az EKB a Bizottságnak a tagállamok közösségi jogsértése esetén alkalmazható eljárásához hasonló *jogokat kapott a nemzeti központi bankokkal szemben***.** A nemzeti központi bankok ugyanis a GMU harmadik szakaszának megkezdésével sajátos, *Janus-arcú* intézményekké váltak, tekintve, hogy bár alapvetően továbbra is nemzeti szerveknek tekinthetők, mégis példátlanul erősen integrálódtak a KBER-be, illetve a közösségi jogrendszerbe.

l) *A GMU gazdasági pillérének* is több újdonságnak számító eleme és következménye van. Az egyik ilyen, hogy a túlzott hiány eljárás végső fázisában *az érintett tagállam ki van zárva a döntéshozatalból*, amely korábban ismeretlen megoldásnak számított. A monetáris és gazdasági pillér közötti asszimetria miatt pedig általánosan elfogadottnak tekinthető az a vélekedés, hogy az *EKB a történelem első kormányzati felügyelet* és hozzárendelt gazdaság-, illetve költségvetési politika nélkül működő központi bankjaként működik.

A GMU ezen innovatív hatásai természetesen nem jelentik azt, hogy a rendszer minden elképzelhető vonatkozásban megfelelőnek, koherensnek és működőképesnek számít, ezért összefoglalva a dolgozatban különböző helyeken szereplő észrevételeimet, *véleményem szerint az alábbiakat érdemes fontolóra venni (de lege ferenda):*

a) Annak érdekében, hogy – Svédországhoz hasonlóan – ne lehessen visszaélni vele, *rendezni kellene azt a következetlen jogi helyzetet, amely az árfolyam-mechanizmussal összefüggő konvergencia-kritérium kapcsán áll fenn.* Ennek lényege, hogy – mint azt kifejtettem – azon tagállamoknak, amelyek nem rendelkeznek kimaradási joggal, a Szerződés alapján törekedniük kell a harmadik szakaszhoz való csatlakozás feltételeinek megteremtésére. Az *ellentmondás* abban tapasztalható, hogy az árfolyam-mechanizmusban való részvételt illetően – se a tagállamra, se annak központi bankjára nézve - nincs közvetlenül jogi kötelező erővel bíró előírás. Az alapvető szabályok egy kötelező jogi erővel nem rendelkező európai tanácsi állásfoglalásban kerültek meghatározásra, amelyek egyébként sem szólnak a kötelező részvételről. Mint az megállapítottam, nem fogadható el, hogy egy európai tanácsi állásfoglalás elsőbbséget élvezzen a Szerződéssel, illetve annak szellemével szemben, amelyből legalább közvetett jogi kötelezettségként levezethető az árfolyam-mechanizmusban való kötelező részvétel. Ennek kiküszöbölése végett *indokoltnak tartanám*, hogy ez a kérdés magában a Szerződésben, illetve az alkotmánytervezetben kerüljön rendezésre a szabályozás széles értelemben vett logikájának megfelelően.

A szakirodalomban széles körben elfogadott, ám erősen politikai természetű ellenérv viszont úgy hangzik, hogy a tagállamokat nem lehet kényszeríteni a közös pénz övezetéhez történő csatlakozásra egy általános kötelezettségvállalás alapján, továbbá a GMU nem egy átlagos uniós politika, hanem egy újfajta integrációs modell, amely nem képzelhető el egy tagállam, illetve magánszektorának aktív közreműködése és támogatása nélkül Ez az érvelés azonban csak politikai szempontból fogadható el és érthető meg, azonban nem ad választ az acquis communautaire fent elemzett belső kollíziójára, amely a jelenlegi helyzet szerint tartósan fenn fog maradni, tekintve, hogy az alkotmánytervezet nem hozott változást e tekintetben, vagyis fennmarad a jelenlegi ellenmondásos jogi helyzet.

b) *Nem tartom megfelelőnek, hogy jelenleg a kinevezési eljárást* a közösségi jog csupán az EKB Igazgatósága tagjai esetében szabályozza részletesen, míg a tagállami jegybankok vezetőire nincs ilyen kötelező előírás. A személyi függetlenség egyéb elemeinek megléte ugyanis nem pótolhatják a kinevezési eljárás pluralizmusát és demokratizmusát a nemzeti központi bankok esetében is biztosító jogi garanciáknak – a közösségi szabályozás által eddig elmulasztott – kötelezővé tételét.

c) *Indokolatlannak tartom azt a különbségtételt is*, hogy míg az Igazgatóság tagjainak kinevezése nyolc évre szól, addig a tagállami jegybankok kormányzói esetén a jogi konvergenciakritérium már megelégszik öt év hivatali idővel.

d) Szorosan kapcsolódva az előbbihez, miközben a jelenlegi szabályozás – a személyi függetlenség egyik fontos garanciális elemeként - kizárja az EKB igazgatósági tagjainak *újraválaszthatóságát*, addig érthetetlen módon, nem követeli meg ugyanezt a nemzeti központi bankok elnökei esetén. E két ellentmondás kiküszöbölése érdekében véleményem szerint *szükséges lenne egységesíteni* a Kormányzótanács tagjainak hivatali idejét, valamint kiterjeszteni az újraválaszthatóság tilalmát a tagállami jegybankelnökökre is.

e) A függetlenségi témakörhöz kapcsolódó utolsó javaslatom annak a helyzetnek a megváltoztatására irányul, amely szerint a személyi függetlenségre vonatkozó közösségi jogi biztosítékok jelenleg kizárólag az EKB Igazgatóságának tagjaira, valamint a nemzeti központi bankok elnökeire vonatkoznak. *Rendezetlen viszont ebből a szempontból a tagállami jegybankok döntéshozó testületei egyéb tagjainak helyzete*, különös tekintettel arra, hogy a nemzeti jegybankelnököknek joguk van rövidebb-hosszabb időre helyettest kinevezni, aki a Kormányzótanács munkájában teljes jogkörrel vehet részt. Emiatt indokolt lenne, hogy az említett garanciák valamilyen formában rájuk is kiterjedjenek.

f) Végül a GMU talán legneuralgikusabb elemének számító és többek által már képletesen eltemetett *túlzott hiány eljáráshoz a következő észrevételeim vannak.* A jelenlegi jogi keretek között valóban megkérdőjelezhető az egész mechanizmus működőképessége, ezért megfontolandónak tartom az egész eljárásban a közösségi módszer következetes érvényesítését és/vagy bizonyos automatizmus beépítését. Utólag igazolódni látszanak a stabilitási és növekedési egyezmény eredeti koncepcióját kidolgozó német

pénzügyminiszternek az aggodalmai, aki szerint csak egy automatizált rendszer lehetne kellően hatékony és visszatartó, szemben a jelenlegi, igen széles diszkréciót lehetővé tévő megoldással. Az 1995-ös javaslatokhoz való visszatérés azonban napjainkban politikailag elképzelhetetlen. Ezért – mint azt már többen is felvetették – célszerűnek tűnne az egész eljárást a Bizottság hatáskörébe adni, amely felett a Bíróság gyakorolhatna törvényességi kontrollt.

A GMU magyar jogi szakirodalmát áttekintve megállapítható, hogy a hazai kutatók közül rendkívül kevesen foglalkoznak ezzel a területtel. Erre tekintettel, valamint az értekezés témájának jellege és aktualitása lehetővé teszi annak széles körű felhasználását. Eredményei mind az egyetemi alapképzésben, mind a posztgraduális képzésekben hasznosíthatók. Továbbá a közösségi jogalkotókhoz címzett de lege ferenda javaslatok egyes területeken talán továbbgondolásra késztethetik a témával foglalkozó kutatókat és politikusokat.

IV. AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

1. *„A közös monetáris politika szervezeti háttere a Gazdasági és Monetáris Unióban”,* Külgazdaság, 2001/7-8., 100-114.o.

2. *„A Gazdasági és Monetáris Unió: álomból valóság”,* Doktoranduszok Fóruma, 2001, Miskolc, 1-8.o.

3. *„The structure and the operation of the European Central Bank”,* 3. International Conference of Phd Students, Miskolc, 2001, 1-8.o.

4. *„A Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény jogharmonizációs célú módosítása a jegybanki függetlenség szemszögéből”,* Doktoranduszok Fóruma, 2002, Miskolc, 1-6.o.

5. *„A Gazdasági és Monetáris Unió és Magyarország”,* Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002, 5-23.o.

6. *„Az Európai Bizottság javaslata a Stabilitási és Növekedési Egyezmény alkalmazásának reformjára”*, Collega 2003. március, 69-73.o.

7. *„A túlzott hiány esetén követendő eljárás menete a közösségi jogban: az Európai Bíróság ítélete a Bizottság kontra Tanács ügyben”*, megjelenés alatt az Európai Tükör 2004. november-decemberi számában

dr. Zoltán Angyal

INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT AND THE OPERATION OF THE EUROPEAN ECONOMIC AND MONETARY UNION

Theses of a PhD dissertation

Miskolc

2004

I. Summary of the research task

The integration accomplishments of the last decades of the 20th century were a great progress on the way to the European unity. In this period, a group of European states reached a high level of economic integration that no other states with similar historical background had been able to. This form of integration, the Economic and Monetary Union became known as EMU both generally and in the technical literature. The establishment of EMU can be valued as a key turning point of the European integration process lasting for over half a century, whose most visible result was the introduction of the single currency. From this viewpoint, the main consequence of the EMU is the fact that the European thought has become tangible for many hundreds of millions of European citizens until now. The physical introduction of the Euro contributes to strengthening of the European identity indisputably. Until then, there was a very long way to go. Numerous political, financial, economic, and last but not least, institutional and legal conditions had to be fulfilled for this plan to come true. One of these was the establishment and successful running of an institutional system, which can help to determine and to carry out the common monetary policy.

The subject of my thesis consists of questions in relation to establishing and running the EMU. The aim of my research was to represent and analyze in what legal-institutional environment this process had proceeded and what kind of challenges and consequences there had been and there are for the institutional and legal system at community level to run the union.

The dissertation is divided into four sections. The objective of the first section is to represent in what legal and institutional frameworks the deepening

of cooperation of economic and monetary policy among member states of the European Economic Community (EEC) has taken place in the first four decades of the integration between 1958 and 1988. As a starting point, I analyzed the decrees of the Treaty of Rome in 1958 in relation to setting up the EEC. Then I revised with what new institutional structures the EEC had tried to make the economic and monetary cooperation among member states more efficient in the 1960s. The Werner Report of 1970 as the first concrete plan of the EMU and the legal and institutional aspects of the European Monetary System formed in 1979 was given an outstanding role in this section. I studied in the last part of the first section what role some new decrees of the Single European Act had played on the way to the EMU.

In the second section, I made an attempt to summarize and analyze the main stages of the complex process, which had resulted in creating the current form of the EMU. I examined in this framework what had preceded the Maastricht Treaty also on the EMU including the founding Delors Report, Treaty modifications and the Intergovernmental Conference leading to outlining the new Treaty. I found it important to figure out whether there are any legal principles on community level for leaving some member states out of the single currency program. In relation to this, I represented the solutions in the United Kingdom, Denmark and Sweden which had brought this situation to an end and whether there are any member states where the question is not solved properly in a legal sense. It seemed useful among the difficulties of the ratification process of the Maastricht Treaty to examine what sort of legal constitutional questions it had raised in Germany.

Beyond that, the subject of analysis was to find out the aspects of the EMU created in three phases to the community institution and legal system. I discussed the new legal regulation on community level of free movement of capital and salaries, which is part of the precondition for establishing the EMU,

the European Monetary Institution (the predecessor of European Central Bank) and some legal questions in relation to introducing the Euro.

The most important unit both in terms of size and content is its third section. In this, I studied some questions on the organizational background of the EMU, more precisely, the European System of Central Banks (ESCB) and the European Central Bank (ECB).

a) At first, I viewed what are the main objectives and group of tasks determining the operation of the system.

b) Then a legal analysis of the relationship between the ECB and the central banks of member states followed, which made it possible to define the organizational structure of the ESCB.

c) I devoted a reasonably large section to the detailed legal analysis of some questions regarding the inner organizational structure, decision-making system and peculiarities of the norm-creating competence of the ECB and application of the law.

d) As perhaps the most important part of the thesis, I examined partly with the comparison method how the independence of central banks are regulated in the community law and what critics may be raised to this.

e) With regard to the democratic accountability in tight relation to independence, I viewed the elements that can be discovered in the Community acquis. I handled the monetary consultation between the ECB and the European Parliament as one of the most important areas separately.

f) In the last chapter of part 3, I discussed the theories of the position of ECB in the system of community institutions as one of the most exciting areas and what was the standpoint of the European Court of Justice in relation to the so-called OLAF case in 2003.

To get a full picture, I examined the legal regulation the economic and budgetary pillar of the EMU, which is part of mostly not outlined and far less efficient in comparison to the monetary one, and its current problems. The exploration of the legal principles of the excessive deficit procedure and the problems of its application in two member states has a central position. A remarkable conflict evolved between the two key institutions of the community ending temporarily with the detailed analysis of the European Court of Justice verdict in the summer of 2004.

I find it important to emphasize that although the dissertation seems to strive for entirety, it deliberately does not do so in any parts, especially in the third unit dealing with the questions that may be raised on the legal-institutional relationships of the ESCB and the ECB. This venture would go far beyond the expansion criteria of a dissertation. That is why I use the expression „some" in the titles of numerous chapters and units to say that the thesis does not cover all legal and institutional areas regarding the EMU. Therefore, I made only those areas the subject of research I found most relevant to the establishment and running of the EMU either from a legal perspective or due to their actuality.

II. Methods and Resources

Most publications in the area of EMU is written by economists in Europe and throughout the world. The EMU as a field of research is extremely complex and interdisciplinary due to its substance. Therefore, it can be examined from the point of Historical Science and within Integration History, Economics already mentioned, Political Science and not least, Science of Law. My research prefers the last approach due to its nature taking into account that the complexity of this subject made it inevitable to include the historical approach, the economic where necessary and the comparison method or approach where possible and justified as a supplement of the legal analysis. In addition, I want to emphasize that the historical approach found in the first and partly in the second part is not only present as a compulsory element but as stated in the title, partly an independent aim of research.

Among the resources, the most important publications in Hungarian, English and German to a lesser extent received an outstanding role together with the community law material in connection with the subject. Within this frame, the primary and secondary law material about the EMU in relation to the subject of the thesis was collected and applied together with the practice of law of the European Court of Justice. It is worth saying that the presidential conclusions and resolutions of the European Council on establishing the EMU has been processed.

III. Results of the research and ways of utilizing

Analyzing the history of the EMU, it can be stated that the thought of its realization has practically accompanied the European integration for more than five decades though it was realized only in the so-called long 90s. I stated after the failure of the Werner Plan that in order to reach monetary union, an outer and inner economic environment free of a serious disaster, a strong and sustainable political will of member states and an institutional and legal background must be present at the same time. These conditions reached the appropriate level at the end of the 80s and beginning of 90s that the successful realization of the Maastricht construction could be grounded.

Setting up the EMU made an innovative influence on the progress of the whole integration especially on the community institutional and legal system. Let us see in points what I base my claim upon.

a) The monetary pillar of the EMU is the only area, in which the integration process reached its „final purpose" that would influence probably the development of the whole integration in a positive way both mid-term and in the long run whether or not the realization of political union can be achieved or not.

b) The theory of variable geometry or multy-speed integration was applied and raised to primary legal principle in relation to the EMU, which appeared in two forms at once. The first is the right of derogation (or 'opt out clause'), where two member states can decide whether to join the third phase, i.e., the single currency zone. Furthermore, one of the community's basic aim (common monetary and interest rate policy and striving for a single currency) does not apply to the United Kingdom in a

legal sense. The second form is about the convergence criteria which make member states face a complex system of economic and legal conditions that has never been a precedent before.

c) In case of Sweden, I pointed out that its behaviour regarding the EMU can be understood as a new and special way of breaching obligation and I suggested changing the legal situation.

d) A new decision-making and law-making body, the Council meeting in the composition of the Heads of State or Government was set up thanks to the EMU. This panel was to decide which of the two dates in the Treaty to go for in order to start the third phase of the EMU, provided that most member states have fulfilled the conditions for introducing the single currency. This special council was given role in other fields later.

e) It is new in the community decision-making that the decision-making is based upon single majority in the Governing Council of the ECB.

f) The rotational system accepted in 2003 concerning the composition and functioning of the Governing Council is a remarkable innovation, which may be of outstanding influence on the planned reform of other community institutions and panels, the Commission among others.

g) The Executive Board of the ECB is also a unique formation in the community structure, which is the first decision-making body with fully supranational character due to its composition.

h) Of the traditional law-making institutions of the community, the ECB received law-making authorization and two special norm type appeared in the forms of guidelines and instructions.

i) In addition to law-making, the ECB has sanction right to enforce the law directly by fining those enterprises which do not fulfil the obligations in the decrees and resolutions. This authorization is outstanding in the community law since the ECB – behind the Commission - is the only non-judicial community organization, which has that competence on the basis of the Treaty.

j) There are many new features to talk about in connection with the independence of central banks:

- One is that the most entire drafting of the institutional independence so far can be found in the Treaty.

- The leaders of national central banks received legal immunity at community level so that both they and the Governing Council of the ECB can ask the European Court of Justice for revision of the national decision about their dismissal.

- At last, it is worth mentioning that the ECB has the highest level of autonomy of all existing central banks from the perspective of law resource material.

k) As a consequence of the two-level ESCB, the ECB, in contrast to national central banks, received rights similar to that procedure of the Commission, which can be applied if member states breach community

law. The national central banks turned into a peculiar and suspicious institution after starting the third phase of the EMU. Although they can still be regarded as national bodies, they integrated themselves tightly into the ESCB and the Community acquis.

l) The economic pillar of the EMU has also more novelties and consequences. One of them is that a member state concerned in the excessive deficit procedure is excluded from the decision-making in the last phase; it was an unknown solution before. Due to the asymmetry between the monetary and economic pillars, the view is generally accepted that the ECB functions as the central bank of governmental supervision without economic and budgetary policy.

These innovative effects of the EMU does not naturally mean that the system can be regarded as appropriate, coherent and works properly in all conceivable aspects. To sum up my different opinions in my dissertation, I think the following points should be considered (de lege ferenda):

a) In order not to abuse the EMU similarly to Sweden, the inconsistent legal situation on the convergence criteria in connection with the interest rate mechanism should be normalized. As I detailed earlier, those member states who do not have the right of derogation should, on the basis of the Treaty, strive for preparing the conditions necessary to join the third phase. The contradiction can be experienced in the fact that there is no regulation of legal obligation concerning the participation in the interest rate mechanism neither for a member state, nor for its central bank. The basic rules were laid down in a European Council resolution of no legal obligation and they do not mention the compulsory participation at all. As I stated, it cannot be accepted that an European Council resolution is to

enjoy priority over the Treaty or its spirit, from which the compulsory participation in the interest rate mechanism can be derived as an indirect legal obligation. To eliminate this, I would find it reasonable to law down the question in the Treaty itself or in the draft constitution according to the logic of the regulation in a broad sense.

A widely held counterargument of strong political nature says that the member states cannot be compelled to join the single currency by a joint commitment. Furthermore, the EMU is not an average EU policy but a new integration model, which cannot be imagined without active cooperation and support of a member state and its private sector. This argument can only be accepted and understood from a political angle. However, it does not provide any answers to the inner collision of the acquis communautaire, which will sustain since the draft constitution has not brought any changes in this respect and therefore the contradictory legal situation will remain.

b) I do not find it appropriate that the community law regulates the electoral procedure in details only in case of members of the Executive Board of the ECB while there is no such obligatory rule for the leaders of national central banks. Namely, the existing elements of personal independence cannot substitute the pluralism and democratism of the electoral procedure and making the legal guaranties obligatory also in case of national central banks which the ruling of community law has failed to do so far.

c) I also find the differentiation unjustified that while the appointment of the members of the Executive Board is valid for eight years, the convergence criterion is satisfied with only five years of service in case of governors of national central banks.

d) Following the previous line of thought, while the current regulation restricts the re-eligibility of members of the Executive Board of the ECB as an item under guarantee of personal independence, it does not require the same for the presidents of national central banks. In order to resolve these contradictions, I think it would be necessary to define an equal amount of service time for the members of the Governing Council and to extend the restriction of re-eligibility also to governors of national central banks.

e) My last suggestion in the subject of independence is to change the situation, which says that the legal assurances of personal independence on community level apply only to the members of the Executive Board of the ECB and the governors of national central banks. The other members of the decision-making panel of member state central banks is not stabile from this perspective, however, especially that the governor of national central banks have the right to designate a deputy for a shorter or longer period, who can participate in the work of the Governing Council with full legal jurisdiction. Therefore, it would be justified that the guarantees mentioned previously be extended also to them in some way.

f) At last, I have the following remarks to the excessive deficit procedure, regarded as the most neuralgic feature of the EMU symbolically buried by some people. Within the current legal framework, the functionality of the whole mechanism can be questioned and so I find the consistent enforcement of the community procedure considerable in the whole procedure and/or building in some automatism. Subsequently, the concerns of the German finance minister seem to become real; he outlined the original conceptions of the Stability and Growth Pact. He says that

only an automated system could be efficient and deterrent enough in contrast to the current solution enabling a fairly high discretion. Returning to the suggestions of 1995 is politically inconceivable nowadays, however. Therefore, as some have already pointed out, it would be reasonable to put the whole procedure under the competence of the Commission, over which the Court would practice legal control.

Having revised the Hungarian legal technical literature on the EMU, it can be said that an extremely little number of our researchers are dealing with this field. This fact and the actuality of the subject make its utilization possible in a wide range. The results can be applied both in the basic and post gradual level in higher education. Furthermore, the suggestions de lege ferenda addressed to the law-makers of community law can inspire researchers and politicians to think further about the issue.

IV. Publications connected to the thesis

1.*„A közös monetáris politika szervezeti háttere a Gazdasági és Monetáris Unióban”,* Külgazdaság, 2001/7-8., 100-114.o.

2.*„A Gazdasági és Monetáris Unió: álomból valóság”,* Doktoranduszok Fóruma, 2001, Miskolc, 1-8.o.

3.*„The structure and the operation of the European Central Bank”,* 3. International Conference of Phd Students, Miskolc, 2001, 1-8.o.

4. *„A Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény jogharmonizációs célú módosítása a jegybanki függetlenség szemszögéből”,* Doktoranduszok Fóruma, 2002, Miskolc, 1-6.o.

5. *„A Gazdasági és Monetáris Unió és Magyarország”,* Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002, 5-23.o.

6. *„Az Európai Bizottság javaslata a Stabilitási és Növekedési Egyezmény alkalmazásának reformjára”*, Collega 2003. március, 69-73.o.

7. *„A túlzott hiány esetén követendő eljárás menete a közösségi jogban: az Európai Bíróság ítélete a Bizottság kontra Tanács ügyben”*, megjelenés alatt az Európai Tükör 2004. november-decemberi számában