

# A bizalmatlanság ereje

A magyar filmművészet egyik kiemelkedő – ha nem a legkiemelkedőbb alakja – idén februárban töltötte be 80. életévét. Habár Szabó István – mert természetesen róla van szó – előszeretettel nyúlt a hatalom és az egyén viszonyának kérdéséhez, e jeles évforduló alkalmából a Magyar Filmhét mégis egy másik tematikát felölelő alkotással köszöntötte a rendezőt. A *Bizalom* nemcsak Szabó egyik legjobb filmje, hanem kétségkívül a legösszetettebb emberi kapcsolatokat elemző műve is, amelyben a történelem viharai folytán összesodort és összezárt Bánsági Ildikó és Andorai Péter által megformált szereplőknek a múltban születő gyanakvón, félelmen és bizalmatlanságon kell felülkerekedniük és egymás felé megnyílniuk, de mire ezzel mindketten megbirkóznának, addigra a bizalmatlanság légrétege szinte konzerválódik a 2. világháború végi Magyarországon és kettejük kapcsolatában is. A film zárójelenete szinte belénk ivódik: a bizalmatlanságból nincs visszaút.

A bizalomra való utalás uniós kontextusban nem öncélú. Az uniós jog egyik legnagyobb vívmánya volt – és sajnos szinte már csak múlt időben beszélhetünk róla – a kölcsönös bizalom vagy kölcsönös elismerés elve. Az elv lényege, hogy a tagállamok hatóságai elfogadják a másik tagállam hatóságainak döntéseit azok megkérdőjelezése nélkül. Nem mellékesen tulajdonképpen ez az elv volt hivatott az „új jogrend» megszilárdulását is elősegíteni. Az elvet azonban fokozatosan – de lassan kijelenthető, hogy végérvényesen – rombolták le a menekültügyi, európai elfogatóparancs- vagy társadalombiztosítási ügyeken keresztül, és az egymás iránti bizalmatlanság jegyében a nemzeti és uniós bírág egymással karöltve szinte teljesen kiüresítették. A tagállamok egymás iránt tanúsítandó bizalma tehát mintha végérvényesen megroppant volna, immár az egymás iránti bizalmatlanságé a főszerep, és a gyanakvás eddig sosem látott méreteket kezd ölteni. Nem kis megrökönyödéssel fogadja az ember a márciusi írá előzetes döntéshozatal iránti kérdést is, amelynek lényege, hogy vajon egy lengyel európai elfogatóparancsot végre kell-e hajtani Írországbán a lengyel igazságügyi reform hatálybalépését követően is. Egyedi eseteken felül lehet emelkedni, de egy rendszerszintű kérdésnél ez már nem ilyen evidens. Itt pedig arról van szó. A kölcsönös bizalmatlanság végérvényesen felütötte a fejét, és a következmények beláthatatlanok. A folyamatok összetettek, és a probléma nem új keletű. Akik azt hitték, hogy a hidegháború által okozott stigmák egy emberöltő alatt számottevően mérséklődnek, azok sajnos tévedtek.

Viszont – ahogy azt láttuk az újjászülető *Európai Tükör* első számában is – az Unió most szembesül a következő reform szükségességével, a Brexit, a szociális jogok megerősítése vagy a következő többéves pénzügyi keret kötelez. Az Unió jövője remélhetőleg nem annak jelene, ugyanis nem lenne szerencsés kőbe vésni a jelenkor bizalmatlanságát. E folyamatok megértésében is szeretne segíteni az *Európai Tükör*. Ezért is üdvözlendő,

hogy például a fent szemléltetett kérdések kapcsán született írások bár tudományos megközelítéssel, de mégis kendőzetlenül a személyes vélemény hangsúlyos megjelenése mellett kerülnek publikálásra ebben a lapszámban olyan jelenlegi vagy volt miniszterek tollából, mint Trócsányi László, Martonyi János és Balázs Péter. Míg Trócsányi László a jogállamiságot érintő vita tekintetében hiányolja a jogi szigort a fogalom meghatározása kapcsán, és sajnálja, hogy a kérdésfeltevés pusztán politikai eredetű, Martonyi János pedig egy többsébes Európa ellen érvel és aposztrofál bizonyos tagállamokat „felsőbbrendűségi komplexus”-ban szenvedőnek, addig Balázs Péter sajnálattal konstatálja a tagállamok kettős kommunikációját az Unió vívmányaival kapcsolatban. Reméljük, hogy a jelen számban elindított véleményrovat izgalmas és tartalmas jellege megalapozza e rovat hosszú távú létjogosultságát az *Európai Tükör* hasábjain, ugyanis egy ilyen élő jogi vagy intézményes igényes vitafórum jelentős hiányt tudna pótolni Magyarországon.

Az Unió azonban nemcsak belső, hanem jelentős külső kihívásokkal is szembesül. Mintha nem lennének elegendők az Unió belső feszültségei, azok eddig nem gyakran látott külső kihívásokkal is párosulnak. Emlékezzünk csak vissza: a geopolitikai szempontból az Uniót körülvevő térség az elmúlt évtizedben kirívóan instabil lett, egyik nagy szomszédjával folytatott kereskedelmi kapcsolatai pedig kiszámíthatatlanul terhekké váltak. Ezt a terheltséget fokozza Oroszországgal szemben a Salisbury-eset és talán még az USA-val is a Trump elnök által felvázolt szabadkereskedelmi villongás. A szabadkereskedelmi kihívások egyik aspektusát – az úgynevezett vitarendezési fórumok kérdését – boncolgatja írásában Gombos Katalin, többedmagával. De más gazdasági jellegű írás is megjelenik az új *Európai Tükör* második számában, mivel hajlamosak vagyunk elfelejteni, de az Unió elsődlegesen egy gazdasági érdekközösség, amelynek egyik legjelentősebb vívmánya a versenyjog uniós szintű kialakulása volt. A 2017. szeptember 6-i Intel-ügyben hozott ítélet elemzése kapcsán Tóth Tihamér írásában tör lándzsát a verseny piacokra kifejtett hatása vizsgálatának szükségessége mellett, és sajnálja, hogy a Bíróság a gazdasági erőfölény kapcsán nem tett teljesen egyértelmű állásfoglalást e kérdés tekintetében. Végül, de nem utolsósorban Marton Ádám írásában vázolja fel az Unió demográfiai kihívásait és az azokra adható lehetséges alternatívákat.

Tartalmas időtöltést, kellemes olvasást kívánok az újjászülető *Európai Tükör* második számához.

*Kecsmár Krisztián*  
főszerkesztő



*Simonné Gombos Katalin – Keserű Barna Arnold –  
Gelencsér Dániel*

# **Szabadkereskedelem vs. környezetvédelem: zsákutca egy érdekpolarizált helyzetben – gondolatok az ISDS reformjának margójára**

## **Free Trade vs. Environmental Protection: A Dead End in an Interest-polarized Position – Remarks in Accordance with the Reform of ISDS Procedures**

*A kereskedelem liberalizációjával és a világkereskedelem kibontakozásával a külföldi tőkebefektetés egyre hangsúlyosabbá válik. Ez testet ölthet többoldalú szabadkereskedelmi egyezményekben vagy az egyre inkább sokasodó kétoldalú megállapodásokban. Ezek a megállapodások rendezik a szerződő felek viszonyát, különös tekintettel a befektetésvédelem érdekében alkalmazható jogérvényesítési eszközökre és eljárásokra. A befektetésvédelmi alternatív vitarendezési fórumokkal kapcsolatban egyre több kritikai hang hallható amiatt, hogy nem veszik figyelembe a környezetvédelmi szempontokat. Az esetek jelentős részében ugyanis valamilyen környezetvédelmi előírás miatt sérülnek a külföldi befektetők érdekei, ezáltal pedig feloldhatatlan ellentét alakulhat ki a befektetésvédelem és a környezetvédelem között. A tanulmányban áttekintjük az állami kárfelelősség kérdését, ugyanis a befektetéseket*

---

Simonné Gombos Katalin tanszékvezető egyetemi docens, NKE, kúriai bíró.

E-mail: [simonne.gombos.katalin@uni-nke.hu](mailto:simonne.gombos.katalin@uni-nke.hu)

Keserű Barna Arnold egyetemi adjunktus, SZE, kúriai főtanácsadó. E-mail: [keseru.barna@sze.hu](mailto:keseru.barna@sze.hu)

Gelencsér Dániel doktorandusz, megbízott oktató, PPKE, kúriai főtanácsadó.

E-mail: [gelencser.daniel@jak.ppke.hu](mailto:gelencser.daniel@jak.ppke.hu)

*korlátozó intézkedések vagy egyedi, vagy normatív állami aktussal születnek. Ezt követően pedig a befektetésvédelmi különbíróóságok igazságszolgáltatási legitimitását és a velük szemben támasztott garanciális szabályokat vizsgáljuk meg. Álláspontunk szerint nem önmagában a bírósági rendszer megléte jelent veszélyt a környezetvédelemre, hanem a befektetőkre vonatkozó környezetvédelmi előírások hiánya. Amennyiben a befektetői jogok mellé kötelezettségek is társulnak, úgy a különböző érdekek közötti egyensúlyi állapot is elérhető.*

Kulcsszavak: befektetésvédelem, környezetvédelem, állami kárfelelősség, multilaterális befektetési bíróság, alternatív vitarendezés, választottbíráskodás

*With the liberalization of trade and the expansion of world trade, foreign investment is becoming more important. This can take the form of multilateral free trade agreements or the continuously spreading bilateral agreements. These agreements settle the relationship among the parties, with special regard to the instruments and procedures for enforcing the protection of investments. More and more critical voices can be heard about alternative dispute resolution forums, due to the lack of environmental considerations. In the major part of the cases, the interests of foreign investors are damaged by environmental regulations, and thus an irreconcilable conflict can arise between investment protection and environmental protection. In this paper, we review the question of state liability, as the measures restricting investments are created by individual or normative state acts. After that, we analyse the judicial legitimacy of the various investment court systems and their principle rules. In our point of view, not the existence of a court system in itself means a threat to environmental protection, but the lack of environmental regulations for investors. If, in addition to the rights of the investors there would be obligations as well, it could create a sustainable equilibrium due to the balancing of competing interests.*

Keywords: investment protection, environmental protection, state liability, multilateral investment court, alternative dispute resolution, arbitration

## **Bevezető gondolatok – aggályok a befektetési jogviták rendezésével kapcsolatban**

Napjainkban a külföldi közvetlen tőkebefektetések egyre növekvő szerepet játszanak az államok és államszervezetek gazdasági megerősödésében és fejlődésében. Ezt felismerve rendelkezik úgy Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 206. cikke, hogy „[a] vámunió létrehozásával az Unió a közös érdekeknek megfelelően hozzájárul [...] a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez”. Az elsődleges jogforrások szintjén is kiemelt helyen kezelt befektetésekre vonatkozó részletes szabályozás ugyanakkor – érdekes módon – nem uniós szintű jogforrásokban, hanem a tagállamok egymás és harmadik államok között megkötött kétoldalú nemzetközi szerződéseiben (*Bilateral Investment Treaty*, a továbbiakban: BIT), illetve bizonyos esetekben többoldalú



*szabadkereskedelmi megállapodásokban ölt testet.* Ez a bonyolult szerződéses kapcsolatrendszer a szerződő felek befektetésvédelmi viszonyrendszerének alapját adja: az államok befektetésvédelmi kapcsolatrendszere így egy spagettivel teli edényhez hasonlatos, ahol a sok-sok összekuszálódott spagettiszál az államok kétoldalú (esetenként többoldalú) együttműködését szimbolizálja (Bungenberg, 2010:132). Az említett kontraktusok – legyen szó akár két- vagy többoldalú szerződésről – rendezik a szerződő felek viszonyát, a befektetőkre nézve a nemzeti jog alanyaival egyező elbánást írnak elő a fogadó állam számára (nemzeti elbánás elve). A fogadó államok általában kötelezik magukat arra is, hogy minden egyes külföldi befektetőt ugyanolyan elbánásban részesítsenek (legnagyobb kedvezmény elve). A befektetésvédelmi megállapodások fő célja annak elérése, hogy az említett követelmények megsértése esetén *a befektetők a szerződésben konstituált jogokat közvetlenül tudják érvényesíteni*, ezzel hatékonyabb jogvédelmet kapjanak a fogadó államok visszaéléseivel szemben. Következésképpen egy ilyen rendszerben nincs szükség arra, hogy a sérelmet szenvedett befektető a saját tagállamához forduljon segítségért, a hosszadalmasabbnak és nehezkesebbnek tartott diplomáciai út helyett a szerződések megteremtik a közvetlen jogorvoslat lehetőségét olyan eljárásokban, ahol peres félként közvetlenül a befektetők és az államok állnak egymással szemben.<sup>1</sup>

Az említett szerződéses felhatalmazások alapján az 1950-es évek eleje óta *a külföldi befektetők és a fogadó államok közötti – befektetésekkel összefüggő – viszályokat az úgynevezett befektető–állam közötti viták rendezésére hivatott mechanizmusok (Investor-State Dispute Settlement, a továbbiakban: ISDS) igénybevételel folytatják le és döntenek el.* E mechanizmusok a befektetők számára hatékony jogvédelmi eszközként lehetőséget adnak arra, hogy a sérelmet szenvedett befektetők vagyoni elégtételt szerezzenek az adott állammal szemben, ha az olyan jogszabályokat hoz, vagy olyan intézkedéseket tesz, amelyek sértik a befektetői jogokat. Ennek alapja a szerződések fontos részét képező, a felmerülő vitás kérdések rendezésével foglalkozó passzus, amelyben *a felek*

<sup>1</sup> Ez a közvetlen vitarendezési forma meglehetősen népszerű a befektetők körében. Mi sem mutatja ezt jobban, mint az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának adatai, amelyek szerint 2017. január 1-jén 767 ügy volt folyamatban nemzetközi szerződések (BIT-ek) alapján. Az említett évben ebből 495 ügy zárult le, 259 az adatok közzétételének pillanatában folyamatban volt, 13-ról pedig nem volt információja az UNCTAD-nek. Lásd részletesebben: [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByYear](https://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByYear) (A letöltés dátuma: 2018. február 1.) Eddig az Investment Policy Hub adatai szerint Magyarország mint alperes ellen 14 alkalommal indítottak keresetet [ENGIE and others v. Hungary; Sodexo Pass v. Hungary; Edenred v. Hungary; Le Chèque Déjeuner v. Hungary; Accession Mezzanine v. Hungary; Dan Cake v. Hungary; Emmis v. Hungary; Vigotop v. Hungary; EDF v. Hungary; AES v. Hungary (II); Electrabel v. Hungary; Telenor v. Hungary; ADC v. Hungary; AES v. Hungary (I)], 1 esetben pedig egy magyar befektető perelte be a fogadó államot (MOL v. Croatia). Lásd [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByCountry](https://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByCountry) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)



megjelölik azt a vitarendező fórumot<sup>2</sup> és ezzel közvetve azt az eljárásrendet,<sup>3</sup> amelynek igénybevételével a köztük felmerülő vitás kérdéseket rendezni fogják.

Bár kezdetben ez a megoldás hatékonynak és célravezetőnek tűnt, az ISDS-t mint a beruházási viták megoldásának lehetséges és a befektetők által egyértelműen favorizált útját manapság egyre több kritika éri.<sup>4</sup> Ennek legfőbb oka, hogy a vitarendező fórumok – azzal, hogy az aggályokat megfogalmazó hangok szerint általában a befektetőknek kedvező döntéseket hoznak – leronthatják az államok belső szabályozását, ezzel pedig veszélybe sodorhatják egyéb, a tőke szabad áramlásán túlmutató, de a megfelelő életszínvonal biztosításához elengedhetetlen – szociális, de kiváltképpen környezeti – célok megvalósulását. Több olyan nagy port kavart ügy ismert, amelyben egy-egy befektetési vállalkozás óriási összegű kártérítést követelt egy államtól azért, mert az valamilyen környezetvédelmi vagy közegészségügyi szempontot szem előtt tartva megakadályozta a beruházás megvalósítását. A kritikusok szerint a befektetőket védő, ezzel pedig a szabadkereskedelmet minél inkább ösztönző vitarendezési fórumok kizárólag gazdasági szempontokra vannak figyelemmel (lásd például Burley, 2016). A befektetőkre kedvező döntéshozatal – a vélemények meghatározó része szerint – a rendszerbe van kódolva, figyelemmel arra, hogy a már említett választottbírói fórumok, illetve eljárásrendek nélkülözik azokat az eljárási garanciákat, amelyek lehetővé tennék a korrektt, több szempontra is figyelemmel lévő döntés meghozatalát. E helyütt csak néhány problémát megemlítve: az ügyeket ad hoc módon összeállított tanácsok bírálják el, az eljáró bírók sok esetben az ügy eldöntésében érdekelt, jól megfizetett, a nagyvállalatokat más fórum előtt képviselő ügyvédek vagy jogtanácsosok, akik komoly díjazás ellenében járnak el, ebből következően érdekeltek abban, hogy többször is megbízzák őket hasonló ügyek eldöntésével. A megszülető döntés ellen nincs jogorvoslati lehetőség, nincs egységes esetjog, a vitarendező

<sup>2</sup> A vitarendező fórumok közül egyértelműen a legnépszerűbb a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, a továbbiakban: ICSID), amely előtt jelenleg 520 folyamatban lévő ügy van. Emellett gyakran választják a felek a Svéd Kereskedelmi Kamara Választottbíróóságát (*Stockholm Chamber of Commerce*), illetve az úgynevezett Állandó Választottbíróóságot (*Permanent Court of Arbitration [PCA]*). További fórumokat lásd [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByRulesAndInstitution](http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByRulesAndInstitution) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>3</sup> A leggyakrabban alkalmazott eljárásrend az ICSID eljárási szabályzata, lásd [icsid.worldbank.org/en/Documents/icsiddocs/ICSID%20Convention%20English.pdf](http://icsid.worldbank.org/en/Documents/icsiddocs/ICSID%20Convention%20English.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.); illetve az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (*United Nations Commission on International Trade Law*, a továbbiakban: UNCITRAL) választottbírói szabályzata, lásd [www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/NY-convention/New-York-Convention-E.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/NY-convention/New-York-Convention-E.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.). További eljárásjogi szabályzatokat lásd: [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByRulesAndInstitution](http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByRulesAndInstitution) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>4</sup> Az Európai Bizottság a multilaterális bíróság felállításával kapcsolatban széles körű konzultációt folytatott le több felületen keresztül. [Ennek összefoglalóját lásd: Commission Staff Working Document – Impact Assessment – Multilateral Reform of Investment Dispute Resolution, Brüsszel, 2017. szeptember 13. SWD(2017) 302 final (a továbbiakban: Munkadokumentum) 70–81.] A válaszból egyértelműen érzékelhető a jelenlegi rendszerrel kapcsolatos elégedetlenség.



fórumok eljárása rendkívül költséges,<sup>5</sup> továbbá az eljárások titkosak,<sup>6</sup> ezáltal pedig – bár az államot, ebből következően annak polgárait is közvetlenül érintő döntések születnek – a megfelelő külső kontroll sem biztosított.<sup>7</sup>

A társadalmi elégedetlenséggel párhuzamosan – vagy talán éppen erre figyelemmel – *nem várat sokat magára az említett BIT-ek, illetve szabadkereskedelmi egyezmények megújítása, illetve az ISDS rendszerének újragondolása.* Az EU és Kanada között megkötött szabadkereskedelmi megállapodás (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, a továbbiakban: CETA),<sup>8</sup> valamint az EU és az Egyesült Államok között kötendő szabadkereskedelmi megállapodás (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*,<sup>9</sup> a továbbiakban: TTIP)<sup>10</sup> fontos rendelkezéseket tartalmaznak a szerződő felek közötti befektetésekre nézve, továbbá létrehoznak egy sajátos, a kritikai hangokra is figyelemmel lévő eljárásrenden alapuló vitarendezési eljárást, amelyhez egy, az egyezmények által konstituált különbíróóság is társul. Mindemellett a megfogalmazott aggályok megoldása érdekében az Európai Bizottság az UNCITRAL-lal karöltve<sup>11</sup> munkálkodik egy multilaterális különbíróóság létrehozásán, amelynek kizárólagos feladata lenne a befektetési viták szakszerű, a modern vitarendezési eljárásokkal szemben támasztott követelményeknek is megfelelő elbírálása.<sup>12</sup> Az uniós szintű reform következtében a multilaterális bíróság felváltaná a bilaterális szerződéseken alapuló beruházásvédelmi bírósági rendszert, ideértve a tagállamok között megkötött BIT-eken, illetve a szabadkereskedelmi egyezményeken alapuló vitarendező fórumokat is, továbbá lehetőséget adna tagállamoknak a meglévő BIT-ekben lévő ISDS-kikötések félretételére a multilaterális bírósághoz való hozzáférés érdekében.<sup>13</sup> Megjegyzendő, hogy az EUMSZ fentebb idézett cikke ellenére az uniós szintű szabályozás továbbra is várat magára, sőt a befektetésvédelem norma-rendszere, illetve az uniós jog kapcsolata további, komoly jogértelmezést igénylő kérdéseket vet fel (erről lásd részletesen a *Jogorvoslat a sérelmezett állami aktussal szemben* című alfejezetben írtakat). E folyamatok következtében a fentebb vázolt kritikai hangok ismét erőre kaptak, a befektetésvédelmi eljárásokkal kapcsolatos ellenszenv tovább erősödött.

<sup>5</sup> Az OECD adatai szerint egy befektetési vita rendezése átlagosan 8 millió dollárba kerül. A költségek meghatározó részét a felek jogi képviselői, illetve a szakértői díjak képezik (ezek hozzávetőlegesen a költségek 82%-át teszik ki). A választottbírák, illetve intézményes választottbíróóság eljárása szerint a hivatalnak fizetendő összeg a díj 16, illetve 2%-a. Lásd részletesebben Gaukrodger et al., 2012.

<sup>6</sup> Említést érdemel, és egyértelműen előrelépésnek tekinthető, hogy mind a frissen kodifikált szabadkereskedelmi egyezmények szövegében, mind a vezető választottbírói fórumok eljárási szabályzatában már szerepel az UNCITRAL Transparency Rulesra történő utalás, amely így átláthatóbbá és kontrollálhatóbbá teszi ezeket az eljárásokat is. A hivatkozott UNCITRAL-szabályzatot lásd [www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/arbitration/2014Transparency.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/2014Transparency.html) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>7</sup> A további kritikákat lásd részletesen: Munkadokumentum, 11–17.

<sup>8</sup> Lásd részletesen: [ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>9</sup> Lásd részletesen: [ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>10</sup> A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a TTIP tárgyalásai – remélhetőleg csak ideiglenesen – megakadtak, jelenleg nem folynak. Az általunk hivatkozott egyezményeszöveg tekintetében egyelőre nincs teljes konszenzus a szerződő felek között. A jelenleg zajló folyamatról lásd részletesebben az előző látjegyzetben hivatkozott weboldalt.

<sup>11</sup> [www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working\\_groups/3Investor\\_State.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/3Investor_State.html) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>12</sup> A multilaterális bíróságról lásd röviden: [trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1608](http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1608) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>13</sup> Munkadokumentum, 29.



Tanulmányunkban – holisztikus megközelítést követve – először röviden megkíséreljük feltárni azt az alapvető ellentmondást, amelyből az elemzett, jellemzően csak részleteiben megragadott probléma származhat: kitérünk a szabadkereskedelem és az egyéb (elsősorban környezeti) szempontok között meghúzódó ellentmondásra és az ezt feloldó szabályozási lehetőségekre. Vizsgálódásunk első fele a környezeti szempontokra koncentrál, ezt követően azonban – a kérdés komplexitására figyelemmel – más oldalról szemlélve elemezzük azt is, hogy a szabad tőkeáramlás, illetve a befektetők helyzetét hogyan érintené a befektetési egyezmények és vitarendezési eljárások félretétele, a környezeti szempontok sokkal hangsúlyosabb előtérbe kerülése. A kérdés fontosságára figyelemmel e körben külön kitérünk az állami aktusokkal szembeni jogorvoslatok és a jogalkotással okozott kár problematikájára. Ezt követően vázolunk néhány, a jelenlegi rendszer felváltására javasolt alternatív elképzelést,<sup>14</sup> végezetül megvizsgáljuk azt a kérdést, hogy vajon ténylegesen a befektetésvédelmi eljárások és a különbíróóságok léte áll-e a környezeti szempontok, illetve a megfelelő egyensúly megtalálásának útjában.

Figyelemmel arra, hogy e téma komoly társadalmi reflexiókat és parázs vitákat is indukál, talán nem felesleges e helyütt előrebocsátani: *az általunk elvégzett elemzés mindvégig jogászszakmai alapú, az uniós jog és a vitarendezéssel foglalkozó diszciplínák és nem utolsósorban a mindennapi bírósági munka tapasztalatait felhasználva igyekszünk a felmerülő – sokszor heves és átpolitizált – kérdésekre kielégítő, szakmai válaszokat adni.*

A probléma kibontását a szabadkereskedelem és a környezetvédelem viszonyának elemzésével kezdjük.

## **A szabadkereskedelem és a környezetvédelem viszonya: ellentmondások és szabályozási lehetőségek**

A befektetésvédelmi alternatív vitarendezési fórumokkal kapcsolatban említett kritikák közül *meghatározó az az érvelés, hogy ezek a fórumok a környezetvédelem eddig elért vívmányait és jövőbeni lehetséges eredményeit veszélyeztetik* azzal, hogy a befektetői érdekeket tartják szem előtt. A már említett TTIP tárgyalási fordulókban is kiemelt szerephez jutott ez a kérdés, ami a tanulmány aktualitását is adja. Éppen ezért elsőként érdemes megvizsgálni a szabadkereskedelem és környezetvédelem közötti rendszerszintű összefüggéseket.

Az elmúlt 30 évben a *fenntartható fejlődés fogalma* volt az, amely a társadalmi célkitűzések mellett a gazdasági fejlődést és a környezet védelmét megpróbálta egy egységes fogalmi keretrendszerben integrálni. Ez nem volt előzmény nélküli, hiszen a 60-as években Rachel Carson és Garrett Hardin munkái már felhívták a figyelmet társadalom és a környezet közti interakciókra, majd 1972-ben a *Növekedés határai* című (*The Limits to Growth*) jelentés tette egyértelművé, hogy a népességnövekedés, az élelmiszer-termelés és az erőforrások felhasználása milyen hosszú távú hatásokat generálhat. A jelentés már előrevetítette azt a káospontot, ahol a Föld tűrőképességének határain túljutva

<sup>14</sup> Munkadokumentum, 23–66.





választási kényszerhelyzetbe kerül az emberiség. (Meadows et al., 1973:84) E problémakör továbbgondolása érdekében a Brundtland Bizottság néven ismert Környezet és Fejlődés Világbizottság (*World Commission on Environment & Development*) 1987-ben nyilvánosságra hozta *Közös jövőnk (Our Common Future)* című jelentését, amely a fenntartható fejlődés fogalmi kialakulása és széles körű elterjedése szempontjából mérőföldkőnek számított. A jelentés szerint a fenntartható fejlődés „olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”<sup>15</sup> Lényegét tekintve a 90-es majd 2000-es évek nagy világkonferenciái (Rio de Janeiro, Johannesburg, majd ismét Rio de Janeiro) e definíció középpontba állításával alakították ki a fenntartható fejlődés hárompilléres rendszerét, amelyben a társadalmi, gazdasági és környezeti kihívások együttes leküzdésével érheti el az emberiség a fenntartható fejlődés pályáját (Keserű, 2016:59). Politikusok és kutatók egyaránt arra keresik a választ, hogy ez hogyan lehetséges, ha lehetséges egyáltalán. Rendkívül összetett és talán megválaszolhatatlan kérdéssről van szó.

Az elmúlt évtizedekben a fenntartható fejlődés mainstream értelmezése legszorosabban a gazdasági fejlődéssel párosult (napjainkban látható a környezetvédelem társadalmi és szakpolitikai térnyerése, amely révén a gazdasággal legalább azonos súlyú pillérré vált).<sup>16</sup> A Kereskedelmi Világszervezetet (*World Trade Organization*, a továbbiakban: WTO) létrehozó, 1994-ben kelt *Marrakeshi Egyezmény* kialakítására komoly befolyással bírt az 1992-ben megrendezett riói konferencia (*United Nations Conference on Environment and Development*, a továbbiakban: UNCED), amely az antropocentrikus fenntartható fejlődés koncepcióból<sup>17</sup> kiindulva nagy jelentőséget tulajdonított a szabad, multilaterális kereskedelem fenntartható fejlődésre gyakorolt hatásának. A konferencián elfogadott *Riói Nyilatkozat* 12. alapelve szerint a részes államoknak együtt kell működniük „egy támogató és nyitott nemzetközi gazdasági rendszer elősegítésében, ami valamennyi országban gazdasági növekedéshez és fenntartható fejlődéshez vezethet annak érdekében, hogy jobban lehessen megoldani a környezetromlás problémáit. A környezeti célú kereskedelmi-politikai intézkedések nem képezhetnek önkényes vagy indokolatlan megkülönböztetést vagy rejtett korlátozást a nemzetközi kereskedelemben. Kerülni kell azokat az egyoldalú intézkedéseket; amelyek az importáló ország fennhatóságán túlmenően foglalkoznak a környezeti problémákkal. A határokon áterjedő vagy a globális környezeti problémákkal foglalkozó környezeti intézkedéseknek – amennyire lehetséges – nemzetközi egyetértésen kell alapulniuk.” Az ugyanitt elfogadott *Agenda 21* abból a premisszából indul ki, hogy önmagukban a környezetvédelmi normák nem képesek orvosolni a környezetvédelem problémáit, mivel ahhoz olyan gazdaságpolitikára van

<sup>15</sup> *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 41. [www.un-documents.net/our-common-future.pdf](http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

<sup>16</sup> Jól jelzi ezt a 2015-ös párizsi ENSZ-klímacsúcstalálkozó, amelyet addig talán soha nem látott médiaérdeklődés övezett.

<sup>17</sup> Az antropocentrikus fenntartható fejlődés olyan ember- és társadalomközpontú fenntartható fejlődés, amelyben a környezeti alárendelt szerepet tölti be az emberiséghez képest. A *Riói Nyilatkozat* 1. elve tükrözi ezt a leghívebben: „a fenntartható fejlődés érdekeinek középpontjában az emberek állnak. Ők jogosultak – a természettel összhangban – egészséges és termékeny életre.” (Az antropocentrikus megközelítéshez lásd Kerekes, 2006:202; Bosselmann, 2002:303.)



szükség, amely képes formálni a környezettel szemben tanúsított emberi magatartást. (*Agenda 21*, 1992:8.27) A fentiek révén az UNCED helyezte a környezetvédelmet pénzügyi-gazdasági kontextusba, így összekapcsolva a fenntartható fejlődés két pillérét.

A kereskedelem korlátozásainak körét már a GATT 1947 is tartalmazta (amely a GATT 1994 és ezáltal a WTO-egyezményrendszer részét képezi).<sup>18</sup> Ennek XX. cikke enged kivételeket a GATT-ból származó kötelezettségek teljesítése alól a tételesen felsorolt esetekben. Ezek közül kettő érdemel kiemelését környezetvédelmi szempontból: az emberi, állati és növényi élet védelme, valamint a nem megújuló természeti erőforrások védelme.<sup>19</sup> A WTO ekkoriban azt vallotta, hogy a nagyobb gazdasági kibocsátás több forrást biztosít a környezet megóvásához, így a szabadkereskedelemnek és a világkereskedelem liberalizálásának alapvető célkitűzésnek kell lennie.<sup>20</sup>

Ezt követően a WTO alapjain létrejött multilaterális világkereskedelmi rendszer, majd a WTO döntéshozatali mechanizmusainak lassulását követően (ugyanis az Észak-Dél, Kelet–Nyugat, fejlődő és fejlett országok közötti érdekellentét egyre nehezebbé teszi a globális szervezetek működését) a bilaterális kereskedelmi megállapodások is erre a koncepcióra épültek: ugyan hangsúlyozzák a környezetvédelem fontosságát, de elsődlegesen a gazdaság fellendítése a cél. Emiatt a fenntarthatósági célok és vállalások a két- és többoldalú kereskedelmi megállapodásokban ritkán lépnek túl a korábbi nemzetközi egyezmények által megjelenített kötelezettségvállalásokon, illetve nyilatkozatokon. (Baranyai–Szarvas–Wagner, 2015:43)

A szabadkereskedelem és a környezet közötti kölcsönhatások komplex rendszert alkotnak. Nem állítható egyértelműen, hogy a szabad kereskedelem a környezetre és a fenntartható fejlődésre akár pozitív, akár negatív hatással lenne. (Baranyai–Szarvas–Wagner, 2015:33) Mindkettő lehetséges, bár a folyamatosan romló környezetről szóló jelentések a negatív hatások érvényesülését támasztják alá. A kereskedelem alapvetően négy módon érintheti a környezetet: termékek útján, technológia útján, termelékenységi növekedés útján és gazdasági struktúraváltás útján.

A legközvetlenebb környezeti hatást a fokozódó kereskedelem által piacra vitt termékek jelentik. Ezek lehetnek jótékonyak is, ha éppen valamilyen környezetkímélő vagy energiahatékony termék széles körű elterjedésében manifesztálódnak, ugyanakkor megfelelő környezetvédelmi normák nélkül a kereskedelem liberalizációja fokozhatja azon termékek forgalmát, amelyek kifejezetten károsak, és nagy ökológiai kockázatot jelentenek, vagy a belőlük képződő hulladék megfelelő kezelésére nincs lehetőség

<sup>18</sup> Lásd A *Kereskedelmi Világszervezet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény*, 1/A. Melléklet, *Multilaterális egyezmények az áruk kereskedelméről*. Az 1994. évi Általános Vám-és Kereskedelmi Egyezmény 1. pont a) alpontját: „Az 1994. évi Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT 1994) az alábbiakból áll: a) az 1947. október 30-án kelt Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény rendelkezései, melyet az Egyesült Nemzetek Kereskedelmi és Foglalkoztatási Konferenciájának Előkészítő Bizottsága 2. Ülésszakának befejezésével elfogadott záróokmányhoz csatoltak (kivéve az átmeneti alkalmazásra vonatkozó jegyzőkönyvet), a WTO Megállapodás hatálybalépését megelőzően hatályba lépett jogi szabályozások feltételei szerinti javításokkal, módosításokkal vagy kiegészítésekkel”.

<sup>19</sup> GATT 1947 XX. cikk b) és g) pont.

<sup>20</sup> Ezt a tézist a Kuznets-görbével kívánták igazolni, miszerint, ha a gazdasági fejlődés eléri egy meghatározott szintet, akkor a környezetszennyezés intenzitása csökkenni kezd. Azonban az elmélet nincs tekintettel arra, hogy bizonyos környezetszennyező hatások halmozódnak, egyesek pedig visszafordíthatatlanok (Víg, 2014:428).



az adott országban. A kereskedelem által indukált technológiai hatások is hasonló irányúak, hiszen eredményezhetik valamely gyártási folyamat környezetkímélőbb és erőforrás-takarékosabb átalakulását, de ugyanúgy a káros technológiák térnyerésére is vezethetnek. (Cosbey ed., 2000:35–36)

Egy gazdaság termelékenységének a növekedése több kihatással is járhat. Egyrészt magával hozhatja a termelékenység határfokának javulását, amely révén egységnyi erőforrásból több terméket tud előállítani, vagy egységnyi terméket kevesebb erőforrásból tud megtermelni. Emellett pedig a nagyobb kibocsátás közvetett módon a társadalom jólétét fokozhatja (feltételezve persze azt az ideáltipikus esetet, amikor a gazdasági többletkibocsátás társadalmi haszonnal jár). Abban az esetben viszont, hogyha a termelékenység nem jár együtt technológiai innovációval is, a nagyobb gazdasági kibocsátás még több erőforrást igényel, és még több hulladékot termel. Hasonló módon a társadalom gazdagságának növekedése is nagyobb fogyasztást és a fejlettebb gazdaságokra jellemző környezetszennyezési formákat és hulladékkezelési problémákat generálhat. (Cosbey ed., 2000:36–39)

A kereskedelem liberalizálása átalakíthatja egy gazdaság struktúráját is. Ideális esetben ez a környezetterhelő szektorok térvesztését eredményezi (bár a gyakorlatban ez csak egy másik országba történő áttelepedést jelent), de azon országok esetében, amelyek gazdasága a természeti erőforrások kihasználásán és környezetszennyező technológiák alkalmazásán nyugszik, a világkereskedelembé való bekapcsolódás ezeket még jobban felerősítheti. (Cosbey ed., 2000:35–40)

Bessenyei István egy ragadozó- és prédapopuláció hasonlaltal jellemzi a környezet és a gazdaság viszonyát. Eszerint az emberiség a ragadozó, a környezet pedig a préda. Ha a ragadozó túl gyorsan pusztítja a prédapopulációt, azzal saját jövőbeni életfeltételeit rontja. De ha a prédapopuláció gyarapodik, az a ragadozók életfeltételeit javítja, ami nagyobb szaporulathoz és a préda gyorsabb pusztulásához vezet. Azaz az intenzív gazdaság jobban pusztítja a környezetet, de ha a környezet helyzete javulna, az újfent eredményesebb gazdálkodást tenne lehetővé, ami fokozná a gazdasági aktivitást. (Bessenyei, 2014:7–8) Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy ez az alább bemutatott malthausi peszsimista egyensúlyi helyzet csak akkor állandósul, ha azt a jogrendszer nem téríti el a környezetvédelem irányába.

A 90-es évek uralkodó gazdasági ideológiájához képest ma már egyre jelentősebb a gazdasági növekedést ellenzők vagy legalábbis az azt nem elsődleges attribútumnak tekintők köre.<sup>21</sup> Ez jól érzékelhető a TTIP-t övező érdeklődés mértékében is, mivel egyre erősebbek azok az ellenvetések, amelyek a szabadkereskedelem és befektetésösztönzés

<sup>21</sup> Ezek közül az egyik legnépszerűbb a nemnövekedés elmélete, amely a Föld eltartóképességét alapul véve egy más pályán kívánja megvalósítani a Brundtland Bizottság által vizionált fenntartható fejlődést. A nemnövekedés egyik fő teoretikusa, Serge Latouche hívja fel a figyelmet arra, hogy a gazdaság nem öncélú jelenség, így semmilyen önértékkel nem bír, ha közben sem a társadalom, sem a környezet javát nem szolgálja, vagy éppen ellenkezőleg: sokakat nyomorba dönt, és a természeti erőforrásokat elhasználja. A nemnövekedés elmélete teret enged annak az alternatív iskolának is, amely szerint a birtoklásokon alapuló jóléti rendszereket fel kellene váltania a ténylegesen jobb élet biztosító jóléti társadalmaknak (*well-having kontra well-being*). (Latouche, 2010:519–521) A hagyományos jólét, amely a gazdasági növekedésen, ezáltal pedig a növekvő fogyasztáson, a növekvő hulladékon és növekvő környezetterhelésen alapul, összegegyeztetetlenné teszi a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem célkitűzéseit.



környezetre gyakorolt ártalmas hatásaira hívják fel a figyelmet. Sokan vitatják, hogy a jelenlegi, gazdasági növekedést hajszólo modell valóban képes-e a fenntartható fejlődést szolgálni, vagy annak részét képezheti-e egyáltalán. A klasszikus és neoklasszikus közgazdaságtani megközelítés alapján a gazdasági növekedés javuló életszínvonalat és jobb életkörülményeket jelent.<sup>22</sup> Ugyan egy ország GDP-jének növekedése látszólag jelentheti az életminőség javulását, de ez nem szükségszerű, és nem is tekinthető tipikusnak. Ha megkülönböztetjük a gazdasági növekedés makroökonómiai és mikroökonómiai vetületeit, láthatjuk, hogy az alapvető probléma abból fakad, hogy *a makroszintű gazdasági növekedés alkalmas arra, hogy láthatatlanná tegye a mikroszintű változásokat* (Keserű, 2016:79). Ez a folyamat például az USA-ban is tetten érhető volt, ugyanis az ország GDP-je hihetetlen mértékben növekedett az elmúlt évtizedekben,<sup>23</sup> de ez a többlet gazdasági növekmény csak egy szűk körű vagyonos réteg (magánszemélyek, de még inkább gazdasági társaságok) köré koncentrálódott, ezzel egyidejűleg pedig a társadalom nagy részének jövedelme reálértéken egyre kevesebbet ért, és pénzügyi szempontból kevésbé is érezték magukat biztonságban. (Náray-Szabó, 2006:142; Friedman, 2010:13–14) E folyamatok felismerése vezetett oda, hogy ma már egyre nagyobb teret kapnak az alternatív közgazdaságtani megközelítések és a GDP-t leváltani törekvő komplexebb mutatók (például Human Development Index, Index of Sustainable Economic Welfare, Genuine Progress Indicator, Sustainable Net Benefit Index). (Görbe–Nemcsicsné Zsóka, 1998, oldalszám nélkül; Lawn, 2003:106–108) Kerekes Sándor és Szlávik János fogalmazta meg legfrappánsabban a GDP és a jóléti mutatók által jelzett visszasságot: egyre többet termelünk és költünk azért, hogy egyre rosszabbul éljünk. (Kerekes–Szlávik, 2001:42)

*Az Európai Unió jelenlegi politikája is a növekedéscentrikus fejlődés elvére épül.* A Lisszaboni Szerződés 2. cikk (3) bekezdése szerint „az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul”. A 2009-ben felülvizsgált európai uniós fenntartható fejlődés stratégia is hasonló elvi alapokon áll, a gazdasági és pénzügyi válság leküzdését és a globális fellendülést a gazdasági növekedéstől várja. Az EU fejlődéspolitikája eszerint kifejezetten növekedéscentrikus, azaz olyan fenntarthatóan növekedő gazdaság

<sup>22</sup> A klasszikus közgazdaságtanban Adam Smith és Thomas Robert Malthaus még a földre és népeiségre vezette vissza a gazdasági fejlődés alapjait. Smith korában a föld még korlátlanul rendelkezésre álló jószágnak bizonyult, így a gazdasági növekedésnek két fő komponensét látta: a népesség növekedését és új földek megszerzését. Kenneth Boulding ökológiai közgazdász ezt a megközelítést nevezte cowboygazdaságnak, ami a kimeríthetetlen és korlátok nélküli gazdaság szimbóluma: meggondolatlan, kizsákmányoló és erőszakos. (Boulding, 1966:30–31) Ehhez képest Malthaus már felismerte, hogy fizikai korlátok fognak jelentkezni akkor, ha az emberiség túlnépesedik, és elfogynak a földterületek. Ez pedig egy alacsony életszínvonalú pesszimista egyensúlyi helyzetet fog eredményezni, ahol lényegét tekintve véget ér az emberiség fejlődése. Később a neoklasszikus iskolát megalapozó Nobel-díjas Robert Solow megcáfolta a malthausi jóslatot, mivel a szabad földek megfogyatkozása nem eredményezte a gazdasági növekedés megrekedését. Ez pedig a tőkebefektetésnek és a technológiai fejlődésnek köszönhető. (Samuelson–Nordhaus, 2012:457–462) Ezen a szemüvegen keresztül szemlélve pedig még érdekesebb a külföldi tőkebefektetés helyzete a szabadkereskedelmi megállapodások rendszerében.

<sup>23</sup> Az USA GDP-je 1990 és 2010 között megháromszorozódott.



elérését tűzte ki céljául, amely egyaránt képes a környezet és a társadalom helyzetének javítására és problémáinak leküzdésére. (Keserű, 2016:87)

*A fentiek fényében érdemes a TTIP tervezetét is megvizsgálni abból a szempontból, hogy miként kívánja megteremteni az egyensúlyt a gazdaság és a környezetvédelem között.* A TTIP külön fejezetet szentel a fenntartható fejlődésnek, amelyet tág kontextusban kezel, és ezáltal akár teret engedhet az erős fenntarthatóságnak is, amely a környezetet nem rendeli alá az emberiségnek, szemben például a riói világkonferencián, majd a WTO-normarendszerben kialakított antropocentrikus, gyenge fenntarthatósági eszmével. Az Európai Bizottság javaslatában megjelennek a tárgyalási felhatalmazás főbb rendelkezései, így többek között a törekvés a széles körű együttműködésre a nemzetközi fenntarthatósági agenda előmozdítására, a szabályozási autonómia megerősítése, a nemzetközi munkajog alapelveinek betartása és fejlesztése, a nemzetközi környezetvédelmi és éghajlatvédelmi normák betartása melletti elköteleződés, a biodiverzitás megőrzése vagy a monitoring- és vitarendezési rendszer intézményesítése. (Baranyai-Szarvas-Wagner, 2015:49)

E fejezet kiemelt jelentőségű a részes felek közpolitikai és szabályozási mozgásterére szempontjából, ugyanis *az itt található feltételrendszer szabná meg, hogy az Európai Unió és az USA milyen mértékben térhetne el – környezetvédelmi okokból – a TTIP által vizionált szabadkereskedelmi célkitűzésektől, vagy éppen azok mennyiben szolgálhatnak egy befektető és állam közötti jogvita alapjául.* Roppant kényes és nehéz helyzetről van szó, hiszen a tagállamok olyan szabályozási konfliktusba kerülhetnek, ahol a szabadkereskedelmi egyezmények révén minél inkább arra kell törekedniük, hogy lebontsák a kereskedelmi akadályokat, és ösztönözzék a technológia-transzfert, míg számos multilaterális környezetvédelmi egyezmény éppen a kereskedelmet korlátozó intézkedések bevezetésére ad lehetőséget, vagy erre teremt kötelezettséget. (Horváthy, 2015) Emellett az egyezménybe integrálni kívánt további emberi jogi és szociálpolitikai szempontok érvényesülése korlátozhatja a felek kereskedelempolitikai szabályozási mozgásterét. (Horváthy, 2016:87)

Ebből a szempontból kiemelt jelentőségű a 10. cikk (5) bekezdése, amely értelmében *a TTIP nem érinti a felek multilaterális egyezményei alapján fennálló kötelezettségeit, és e környezetvédelmi egyezmények keretei között szabadon vezethetnek be vagy tarthatnak fent kereskedelmet korlátozó eszközöket.* Ezen intézkedések azonban nem valósíthatnak meg nyilvánvaló diszkriminációt a felek között, illetve nem irányulhatnak rejtett kereskedelmi korlátozás létrehozására. Az általános szabályok mellett a szövegtervezet egyes területekre lebontva speciális rendelkezéseket is tartalmaz, amelyekkel az egyes ágazatokban még inkább biztosítható az összhang a TTIP és az egyéb környezetvédelmi egyezményekből fakadó nemzetközi kötelezettségek között. (Horváthy, 2015)

A 17. cikk (1) bekezdést érdemes még kiemelni a befektetés és környezetvédelem tekintetében. Eszerint *a részes felek helytelennek minősítik azt a gyakorlatot, amely alapján a környezetvédelmi szabályozás védelmi szintjének csökkentésével kívánnak kedvező kereskedelmi és beruházási hatást elérni.* A megfogalmazás ugyanakkor meglehetősen óvatos, hiszen a tiltás helyett csupán helytelenítés jelenik meg a tervezetben, és nem kapcsolódik hozzá olyan szankciók, mint például a NAFTA esetében, amelynek az USA egyébként is a részese. (Horváthy, 2015)



2017-ben nyilvánosságra hozták a TTIP fenntarthatóságra gyakorolt, mintegy 500 oldalas hatásvizsgálatát. Eszerint a TTIP a jelenlegi tárgyalási pozíciók alapján enyhén negatív hatást gyakorolna az éghajlatra a széndioxid-kibocsátás 0,2%-os növekedése miatt. Az összesített nyersanyaghasználat megnövekedne az EU-ban, elsősorban az építőipari alapanyagok iránti igény növekedése miatt, és hasonlóképpen az energiaéhség is növekedne. (TTIP, 2017:477) A fentebb bemutatott lehetséges kapcsolódási pontok és hatások alapján a jelentés arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a TTIP a fenntartható fejlődés két pillérére (a gazdaságra és a társadalomra) pozitív hatást gyakorolna, ellenben a környezet vonatkozásában inkább a negatív hatások érvényesülnének. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a TTIP tárgyalásai Donald Trump amerikai elnök megválasztását követően megszakadtak, így az egyezmény további kimenetele egyelőre bizonytalan.

## **Kényes egyensúly: befektetésvédelem a fentebb vázolt környezeti szempontokra is tekintettel**

### *A befektetések védelmének eszközeiről általában*

*Láthattuk, hogy a kereskedelem liberalizációja és a környezetvédelem között alapvető ellentmondás húzódik meg: a felélénkülő gazdaság nem jár feltétlenül az életszínvonal növekedésével; e két tényező egyensúlyát kell valamilyen úton-módon megtalálni. Elemeztük azt is, hogy a befektetéseket érintő megállapodások kapcsán kiemelkedően fontos tényező a részes feleknek biztosított környezetvédelmi-szabályozási mozgástér, amely behatárolja a részes államok környezetvédelmi szabályalkotási kompetenciáit, ebből következően kihatással van a befektetők jogaira is. Álláspontunk szerint a helyes egyensúlyhoz vezető másik kulcskérdés az, hogy a befektetésvédelmi szabályok megsértése esetén milyen igényeket, milyen eljárásjogi keretrendszerben érvényesíthetnek a jogsérelmet állító befektetők. Ennek fényében adhatunk csak választ ugyanis arra, hogy egy adott fórum vagy eljárásrend léte mennyiben befolyásolhatja a környezeti vagy egyéb szempontok érvényesülését az előretörő gazdasági növekedéssel szemben. Ha a környezeti szabályozás megfelelő, a befektetési jogvitát elbíró fórum léte önmagában veszélyezteti-e a környezeti szempontokat, vagy egy jól megkonstruált rendszerben megfelelő szabályozás mellett nem kell ettől tartanunk. Ha a vitarendezés nélküli a szükséges garanciákat (ahogy ezt az ISDS rendszerét kritizáló tömegek hangoztatják), természetesen mit sem ér a megfontoltan kialakított környezeti szabályozás.*

Az alábbiakban elsőként azt vizsgáljuk, hogy milyen jogsértések esetén, milyen igényeket támaszthatnak a jogsértést állító külföldi befektetők.

### *Jogorvoslat a sérelmezett állami aktussal szemben*

A megújuló vitarendezési rendszerrel szemben támasztott kritikák egy része azt hangsúlyozza, hogy befektetési viták rendezése érdekében nincs szükség külön, a nemzeti bírósági



szint felett álló bíróságok létrehozására. Az ezt támogatók úgy érvelnek, hogy egy esetleges befektetési típusú vita esetén a fogadó állam jogrendszere által biztosított jogorvoslati lehetőségek megfelelő védelmet nyújtanak a befektetőknek, emellett így nem kerül veszélybe az állam által kialakított környezetvédelmi szabályozás sem. Fontos ugyanakkor rámutatni, hogy a kép korántsem egységes: *egy befektetőt számos hátrány érhet a fogadó államban, amellyel szemben indokolt számára megfelelő jogvédelmet biztosítani.*

A közzétett adatokat áttekintve<sup>24</sup> a befektetőkkel szemben elkövetett jogsértéseknek többféle formája lehet, az ezekkel szemben igénybe vehető jogorvoslat pontos tartalma nagyban függ attól, hogy a konkrét ügyben milyen állami intézkedés történt, amelyet a befektető sérelmez. Ha például egy közigazgatási szerv valamilyen engedélyt (licencet) von vissza, vagy annak kiadását tagadja meg, a befektetők közigazgatási úton kereshetnek jogorvoslatot, a nemzeti jog egységes szabályrendszere szerint. Ugyanez a helyzet akkor, ha egy nemzeti hatóság más olyan közigazgatási döntést hoz, amely a befektetőkre sérelmes lehet. Ha például a külföldi befektető tulajdonában lévő ingatlanokat kisajátítják, akkor a befektetőt a magyar jog szerint – csakúgy, mint minden magyar természetes és jogi személyt – azonnali, feltétlen és elvont tulajdonának értékével egyező teljes kártalanítás illeti meg. A közigazgatási típusú jogsérelmek esetén a hatósági utat – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 2018. január 1-jei hatálybalépésére figyelemmel – immár igen szűk körű kivételtől eltekintve bírósági út követi, a nemzeti bíróság közigazgatási perben vizsgálja a közigazgatási döntés jogszabálysértő voltát.

Az is elképzelhető – sőt kifejezetten jellemző – hogy a sérelmezett közigazgatási aktus kárt okoz a befektetőnek, mert például az engedély visszavonásának időtartama alatt az nem tudja töretlenül folytatni üzleti gyakorlatát, ezzel bevételkiesése keletkezik. Ebben az esetben a nemzeti jog – esetünkben a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény – lehetővé teszi, hogy a befektető polgári pert indítson közigazgatási jogkörben okozott kárának megtérítése iránt (a január 1-jével hatályba lépő új szabályok számos változást hoztak ebben a kérdésben is, erről lásd részletesen: Jójárt-Gelencsér, 2017). Elvonatkoztatva a hatósági aktusoktól: ha az állam a befektető által sérelmezett módon mond fel egy szerződést (tipikusan például koncessziós szerződésekre kell e körben gondolni) a befektető szintén polgári peres úton kísérelheti meg igényeinek érvényesítését.

Az ismertetett tényállások esetén tehát a külföldi befektetők a hazai üzleti élet szereplőivel azonos elbánásban részesülnek, a nemzeti fórumok előtt a nemzeti jog alapján kereshetnek jogorvoslatot valamely állami (önkormányzati) szerv aktusaival szemben. A fentebb bemutatott esetekben a külföldi befektetők – a nemzeti elbánás elvét érvényre juttatva – elvileg ugyanolyan helyzetben vannak, mint helyi illetékességű társaik. Más a helyzet azonban, ha az állam (leginkább az Országgyűlésre vagy valamilyen kormányzati szervre: miniszterelnökre, miniszterre, helyi önkormányzatokra stb. kell e körben gondolni) bocsát ki olyan jogalkotási aktust, amely a külföldi beruházóra sérelmes lehet, vagy legalábbis a beruházó ezt állítja. A jogalkotási aktusok ellen a magyar

<sup>24</sup> A Magyarország mint alperes ellen folyamatban lévő ügyeket lásd például [investmentpolicyhub.unc-tad.org/ISDS/CountryCases/94?partyRole=2](https://investmentpolicyhub.unc-tad.org/ISDS/CountryCases/94?partyRole=2) (A letöltés dátuma: 2018. február 1.)



jog – néhány európai megoldástól eltérően<sup>25</sup> – nem biztosít jogorvoslatot. Ha a jogalkotás folytán valaki kárt szenved (jogalkotással okozott kár) igen szűk az a mezsgye, amely mentén valamiféle kompenzációhoz juthat. E kérdés szorosan összefügg az immunitás kérdésével, amely ebben a kontextusban elsősorban a(z állami) jogalanyisággal összefüggő kategóriát jelent. Az immunitás olyan helyzet, amelyben egy adott jogalanyt sajátos minősége folytán nem lehet felelősségre vonni, pedig a feltételek egyébként adottak volnának ehhez. Miután a vizsgálható sajátos jogalanyi kör valamely állam, e probléma nem taglalható a szuverenitási kérdésekkel való összefüggései nélkül. (Menyhárd, 2013) Történetileg az immunitási elméletek dogmatikai érve az, hogy az államot nem lehet felelősségre vonni, azaz az állam teljes immunitást élvez (Lehotay, 2010:396). E nézetek az abszolút immunitást a szuverenitás részeként kezelik. Ekkor döntően érvényesül az az – eredetileg kánonjogi – elv, hogy szuverén más szuverén felett nem rendelkezik

<sup>25</sup> Néhány európai állam jogrendje lehetőséget ad a jogalkotással okozott károk megtérítésére is: A *spanyol jogrendszerben* létezik a jogalkotással okozott károkért való polgári jogi felelősség külön intézménye. A közsféra jogrendjéről szóló 40/2015. számú törvény 32. § (3), (4), (5) és (6) bekezdései tartalmazzák a vonatkozó szabályokat. A kárt okozó és kártérítési felelősséggel tartozó állami szerv nem válik el egymástól. Az állami szerv azonban jogosult arra, hogy a 40/2015. számú törvény 36. §-a alapján a kártérítés folyósítását követően a kifizetett összeg megtérítését követelje a kárt ténylegesen okozó állami tisztségviselőtől. Mindemellett a spanyol állam az autonóm spanyol tartományok által az uniós jog megsértésével okozott károkért is felelősséggel tartozik.

A *holland jogban* a holland polgári törvénykönyv 6:162. §-a tartalmazza a polgári jogi kártérítési felelősség általános szabályait, melyek az állami szervek jogellenes jogalkotási aktusaira is vonatkozathatók. Az állam valamennyi szerve felelősségre vonható jogellenes aktusaiért. Az állami szerv képviselőjében eljáró személy magatartása az adott állami szervnek, végső soron az államnak tudható be. Ezt elvi értelel a holland Legfelsőbb Bíróság 1979. április 6-i ítéletében (ECLI:NL:HR:1979:AH8595, Knabbel en Babel) is kimondta.

A *belga jogban* nincsenek olyan külön jogszabályi rendelkezések, amelyek a törvényhozó által jogellenesen okozott károkért az állam polgári jogi felelősségét állapítanak meg, ennek ellenére az állam e felelősségét megteremtette a belga joggyakorlat, erről a Semmitőszék 2006. szeptember 28-i határozatával rendelkezett. Ha egy belga törvényi rendelkezés az Alkotmányba ütközik, akkor az alkotmányellenesség előzetes megállapítása az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik, amelynek eljárása után van lehetőség arra, hogy az eljáró rendes bíró megállapítsa a jogalkotással okozott károkozást, és elrendelje az okozott károk megtérítését.

A *dán jog* nem tartalmaz speciális rendelkezéseket a jogalkotással okozott károkért való állami felelősségre vonatkozóan. A dán állami szervek polgári jogi felelősségét, köztük a törvényhozó hatalom jogellenes jogalkotási tevékenységből eredő felelősségét az általános kártérítési felelősségi szabályok tartalmazzák. A jogalkotással okozott károkért való felelősség a törvényhozó hatalom egyes szerveit, többek között a hatáskörrel bíró minisztériumokat is terhelheti. A jogalkotással okozott károkozás megállapítására a rendes bíróságok rendelkeznek hatáskörrel, melyek eljárásuk során vizsgálják, hogy a jogellenes jogalkotói aktus összhangban van-e a dán alkotmánnyal, az uniós jogi rendelkezésekkel és a vonatkozó nemzetközi emberi jogi szabályokkal. Nem szükséges az Alkotmánybíróság külön eljárása a jogellenesség megállapításához.

Az *Egyesült Királyság* jogrendszere nem tartalmaz speciális jogszabályi rendelkezéseket a jogalkotással okozott károk megtérítése kapcsán. Az állampolgárok ilyen jellegű kártérítési igényeiket közigazgatási perben érvényesíthetik, amennyiben a jogalkotói aktus jogellenes, vagy sérti az *Emberi Jogok Európai Egyezményében* foglalt szabadságjogok valamelyikét. A bíróságtól kártérítés fizetésére kötelezés is kérhető, ha az érintett személy a jogszabály rá történő alkalmazása révén kárt szenvedett, az esetek többségében azonban a bíróság pusztán a jogalkotói aktus jogellenességét állapítja meg, illetve megsemmisíti a jogellenes állami döntést.

A nemzetközi összehasonlítást lásd részletesebben: *Feljegyzés a jogalkotással okozott kárért való polgári jogi felelősség megítélése az Európai Unió tagállamaiban*, Kúria 2017.El.XIV.D.1/5/14.





ítélkezési hatalommal (Mádl-Vékás, 2016:185). A teljes állami immunitás dogmája mellett a 19–20. század fordulójától – elsősorban bírósági gyakorlat eredményeként – megjelentek az állami immunitást teljesen elutasító álláspontok is (Lauterpacht et al., 1951:220). A két szélsőséges elképzelés között félúton helyezhető el a funkcionális vagy relatív immunitási tan,<sup>26</sup> amelyből a népszerűbb utóbbi elképzelés kettéosztja az állam tevékenységét, és csak azokban az esetekben biztosít immunitást, amikor az állam a közhatalom hordozójaként (*iure imperii*) jár el. Megtagadja viszont az immunitást az államtól, amikor csak mint magánjogi jogalany (*iure gestionis*) lép fel egy jogviszonyban (Kecskés, 2003:3–19). *Mindezek alapján a jogalkotással okozott „korlátozó intézkedésekkel” szemben sem a külföldi, sem a belföldi befektetők nem kereshetnek jogorvoslatot.*

*Némileg más a helyzet, ha az állam jogalkotási aktusával európai uniós jogot sért.* Az már a korai időkben tisztázódott,<sup>27</sup> hogy az uniós jog keretei között nem tartható a tagállamok abszolút immunitása.<sup>28</sup> A felelősségtan kezdeti lépéseinek megtételében döntő jelentőségű volt annak a párhuzamnak a hangsúlyozása – amely a későbbiekben a hatékony jogvédelem elvének egyenrangú biztosításának érvrendszerével egészült ki<sup>29</sup> –, hogy ha az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: Közösség) jogi felelősségre<sup>30</sup> vonhatóságának jogi alapjait az EGK-szerződés megteremti,<sup>31</sup> akkor hasonló helyzetekben nem mellőzhető a tagállamok felelőssége sem. Ez az analógia a jelenleg hatályos Az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (EUMSZ) összefüggésben is tartható, amely a deliktuális felelősség keretében biztosítja, hogy az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.<sup>32</sup> Az e területen az Európai Bíróság által folytatott, jogfejlesztőnek tekinthető gyakorlat ma is sok tekintetben hatást gyakorol a tagállami kárfelelősség kereteinek meghúzására.

A felelősségi elméletek kimunkálásában érvként használható az a relatív immunitási tanokból már jól ismert premissza, hogy az állam nem csupán közhatalmi funkciójában járhat el, hanem magánjogi jogviszonyokba is keveredhet. Ennek megfelelően az állami kárfelelősség megalapozására azt a jogi módszert lehet alkalmazni, hogy az állami tevékenység jellege a döntő, ezért ha tevékenysége magánjogi ügyletkötésben nyilvánul meg (*iure gestionis*), úgy az immunitás biztosítása indokolatlan (Borbás, 2011:232).

<sup>26</sup> Lásd erről Kecskés, 1988:25–26.

<sup>27</sup> 6/60. Jean-E. Humblet v. belga állam. ECLI:EU:C:1960:48.; 4/69. Alfons Lütticke GmbH v. Bizottság. ECLI:EU:C:1971:40.

<sup>28</sup> A Humblet v. belga állam ügyben az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szerződésben előírt jóhiszemű együttműködés elve szerint a tagállamok kötelesek a közösségi jog megsértéséből eredő jogellenes következményeket megszüntetni.

<sup>29</sup> 33/76. Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland. ECLI:EU:C:1976:188, 158/80. Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH és Rewe-Markt Steffen v. Hauptzollamt Kiel. ECLI:EU:C:1981:163, 199/82. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio. ECLI:EU:C:1983:318.

<sup>30</sup> A mi témánk szempontjából a deliktuális felelősség kérdései a relevánsak, habár az EGK-szerződés emellett a kontraktuális felelősségre és az alkalmazottak Közösséggel szembeni felelősségére vonatkozó szabályokat is tartalmazza.

<sup>31</sup> Az EGK-szerződés 188. cikke értelmében a szerződésen kívüli felelősség esetén a Közösség a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.

<sup>32</sup> EUMSZ 340. cikk (2) bekezdés.



Ezzel szemben viszont a közhatalmi funkció gyakorolása (iure imperii) – a magatartás jellege miatt – nem esik a felelősségét megalapozó tevékenységek közé. Létezik azonban más módszer is a jogi felelősség kérdéseinek felvetésére, ami az immunitás vizsgálatánál az állam tevékenységeinek elhatárolását hangsúlyozva bizonyos szervezeti egységek tevékenységének viszonylatában a felelősséget felvethetőnek ítéli, míg mások esetében nem. A továbblépés erről a dogmatikai alapról akkor következett be, amikor az Európai Bíróság az állam fogalmát értelmezve a különböző közhatalmi funkciókat gyakorló szerveket is a kárfelelősséggel tartozó állam fogalma alá vonta. Megállapította ugyanis, hogy a tagállam uniós jog megsértéséből eredő jogellenes következmények megszüntetésére vonatkozó kötelezettsége hatásköre keretein belül az érintett tagállam valamennyi szervére vonatkozik,<sup>33</sup> így mindhárom hatalmi ág<sup>34</sup> tevékenységével összefüggésben érvényesül a tagállam kártérítési felelőssége. A végrehajtó hatalomért való kárfelelősség elemeit már régebben jól körüljárta az Európai Bíróság,<sup>35</sup> és az újabb idők terméke, hogy a nemzeti jogalkalmazás, a bírói hatalom – akár a legfelsőbb szinten eljáró bíróság<sup>36</sup> – uniós jogot sértő gyakorlata<sup>37</sup> is megalapozhatja a kártérítési felelősséget.<sup>38</sup> Az Európai Bíróság elvi szinten a jogalkotásért való kárfelelősség kérdésében is állást foglalt, e hatalmi ág tevékenységét is a (tag)állam fogalma alá rendelve.

A korábbiakban részleteztettek szerint analógiaként használható a tagállamok kárfelelősségére az Unió kártérítési felelősségét rendező szabályok köre, meg kell azonban jegyezni, hogy már az Unió deliktuális felelőssége tekintetében markánsan eltérő feltételrendszer alakult ki az egyes jogsértő magatartások tekintetében, ennek pedig elvárható észszerű következménye, hogy bizonyos distinkcióknak érvényesülniük kell a tagállam kárfelelősségének vizsgálata körében is. *Vizsgálódásunk kiindulópontja, hogy a szerződésen kívüli felelősségnél a tagállamok jogrendszerének közös elvei és szabályai irányadóak.*<sup>39</sup> Ebből az következik, hogy a kártérítési felelősséghez szükség van a magatartás jogellenességére, a tényleges károsodás bekövetkezésére és az állítólagos magatartás és a kár közötti ok-okozati összefüggés fennállására. Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint az Unió kárfelelősségének vizsgálatakor a felelősséget keletkeztető jogsértő magatartás<sup>40</sup> lehet passzív tevékenység, mulasztás, illetve aktív cselekmény, tevés. Testet ölthet az uniós tevékenységet gyakorló intézmények, szervek, hivatalok vagy (mögöttes felelősséggként) alkalmazottak munkaköri kötelezettségének teljesítése<sup>41</sup> közben elkövetett jogsértő

<sup>33</sup> 8/88. Németországi Szövetségi Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:1990:241, 13. para.

<sup>34</sup> C-429/09. Günter Fuß v. Stadt Halle. ECLI:EU:C:2010:717, 46. para.

<sup>35</sup> Elsősorban az uniós jog végrehajtásával kapcsolatosan az irányelvekből következő tagállami implementációs kötelezettség megsértésével összefüggésben található bőséges esetjogot. A leghíresebbnek tekinthető vezéreset a C-6/90. és C-9/90. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v. Olasz Köztársaság (ECLI:EU:C:1991:428) ügy, amely több szempontból is kiindulópontként használható a kárfelelősségi tanok kimunkálásánál.

<sup>36</sup> C-160/14. João Filipe Ferreira da Silva e Brito e.a. v. Estado português. EU:C:2015:565, 47. para.

<sup>37</sup> Lásd erről a kérdésről részletesebben: Varga, 2016.

<sup>38</sup> C-224/01. Gerhard Köbler v. Ausztria. ECLI:EU:C:2003:513, C173/03. Traghetti del Mediterraneo SpA, in liquidation v. Olaszország. ECLI:EU:C:2006:391, 53. para.

<sup>39</sup> EUMSZ 340. cikk.

<sup>40</sup> C-146/91. KYDEP v. Tanács és Bizottság. ECLI:EU:C:1994:329.

<sup>41</sup> 9/69. Claude Sayag és S.A. Zurich v. Jean-Pierre Leduc, Denise Thonnon és S.A. La Concorde. ECLI:EU:C:1969:37.



magatartásában, ehhez hasonlóan a felelősség fennállhat jogsértő egyedi, igazgatási határozatokért is. Ezekben az esetekben az uniós adminisztrációnak a jogellenes magatartásért szerződésen kívüli felelősséget kell viselnie, amennyiben nem tanúsít az adott helyzetben megkívánt gondosságot, ezzel pedig kárt okoz.<sup>42</sup>

Részben eltérő feltételek mellett látta viszont szükségesnek vizsgálni az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a klasszikus jogalkotási tevékenységgel kapcsolatos kárfelelősség kérdéseit. A dogmatikai alapok megteremtésénél fontos jogértelmezési mérföldkő volt a Bíróságnak a Schöppenstedt-ügyben<sup>43</sup> hozott ítélete, amelyben elvi tételként fogalmazódott meg, hogy egy magánfél perelheti az uniós jogalkotót, amennyiben az általa alkotott jogszabállyal kárt okozott. Másrészt ugyanakkor a formula a kártérítési felelősség határait, korlátait is megteremtette azzal, hogy kimondta: az eredményes kártérítési igények előterjesztéséhez szükséges jogsértő magatartásnak valamely, az egyén jogvédelmét szolgáló<sup>44</sup> felsőbb jogi szabályt<sup>45</sup> kell sértenie, továbbá kellően súlyosnak<sup>46</sup> kell lennie. A Schöppenstedt-formula dogmatikai szempontból korlátozott funkcionális immunitást tekint kiindulópontnak, hiszen a jogalkotásért való felelősséggel áttöri az immunitást, funkcionálisan e tevékenységgel összefüggésben megállapíthatónak látja a kártérítési felelősséget, de azzal a korláttal, hogy csak a gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés esetén, a károsult egyén védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály kellően súlyos megsértése esetén teszi lehetővé a kártérítési felelősséget.

A tagállami kárfelelősség kérdéseinek vizsgálatánál a Bíróság a Francovich I.-ügyben húzott először uniós elvi mércét.<sup>47</sup> A Bíróság kifejtette, hogy az uniós normák tényleges és teljes körű érvényesülése kérdőjeleződne meg, így az uniós jogvédelmi rendszer gyengülne, ha a magánszemélyek nem juthatnának jogorvoslathoz, amikor jogaik az uniós jog megsértése révén úgy sérülnek, hogy azért egy tagállam felelőssé tehető. Elengedhetetlennek ítélte ezért megteremteni a tagállammal szembeni kártérítés lehetőségét oly módon, hogy a károk megtérítésére vonatkozó tartalmi és formai követelmények nem lehetnek kevésbé kedvezőek, mint a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkozó feltételek, valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag

<sup>42</sup> C-331/05. P. Internationaler Hilfsfonds v. Bizottság. ECLI:EU:C:2007:390.

<sup>43</sup> 5/71. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Európai Közösségek Tanácsa. ECLI:EU:C:1971:116.

<sup>44</sup> C-352/98. P. Bergaderm és Goupil v. Bizottság. ECLI:EU:C:2000:361. 42. para.

<sup>45</sup> Felsőbb jogi szabály körébe tartozik a Bíróság gyakorlata szerint valamennyi megtámadható uniós aktus, de ide értendők az általános jogelvek (mint például az arányosság, a jogos várákozások), általános alapelvek (mint például a hatáskörrel való visszaélés és diszkrimináció tilalma), továbbá az uniós jog alapszabadságaira vonatkozó normák (mint például a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályok).

<sup>46</sup> Kellően súlyos lehet a jogsértés, ha az intézmény nyilvánvalóan és nagymértékben túllépte hatásköre gyakorlásának határait, ha magasabb rendű közérdekre hivatkozás nélkül figyelmen kívül hagyott a döntés sajátos gazdasági helyzetet, az intézkedés önkényes volt, vagy a kifogásolt jogi aktus hatásai az adott gazdasági tevékenység kockázatainak határait túllépték (Lásd 83., 94/76. és 4., 15, 40/77. Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG és mások v. Tanács és Bizottság. ECLI:EU:C:1978:113.)

<sup>47</sup> C-6/90. és C-9/90. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v. Olasz Köztársaság. ECLI:EU:C:1991:428, 36. para.



lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék a kártérítés elérését.<sup>48</sup> Az ítéletben felsorakoztatott és kimunkált érvekből állt össze az úgynevezett Francovich-jelenség mint az állam jogharmonizációs kötelezettségének megszegésével okozott kárért való felelőssége megállapíthatóságának későbbi hivatkozási alapja.<sup>49</sup>

A következő nagy lépés a kártérítési felelősség feltételrendszerének differenciálása volt. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a tagállamnak meg kell térítenie a magánszemélyek részére okozott károkat, ha a megsértett jogi rendelkezés a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és okozati összefüggés áll fenn az államot terhelő kötelezettség megszegése és a károsult által elszenvedett kár között.<sup>50</sup> A feltételrendszerrel kapcsolatban a Bíróság két fontos megállapítást tett: e feltételeknek tartalmilag meg kell felelniük azoknak, amelyeket a Bíróság az Unió EUMSZ 340. cikk szerinti szerződésen kívüli kártérítési felelősségére<sup>51</sup> meghatározott, másrészt e feltételeknek teljesíteniük kell az uniós jog szabályainak teljes körű érvényesülésére és e szabályok által biztosított jogok hatékony védelmére vonatkozó követelményeket.<sup>52</sup>

Adódik azonban a kérdés: *milyen viszonyban vannak a jelenleg még hatályos, több tíz éve megkötött BIT-ek az Európai Unió jogával?* Egy esetleges tagállamközi jogvitában kell-e, és ha igen, hogyan kell ezeket alkalmazni. A BIT-ek, közelebbről az ezekben szereplő választottbírói kikötések uniós joggal való összeilleszthetőségének kérdését vizsgálta a Bíróság a frissen befejezett C-284/16. Achmea-ügyben. A főtanácsnoki indítvány szerint az EUMSZ 18. cikkét, az EUMSZ 267. cikkét és az EUMSZ 344. cikkét<sup>53</sup> úgy kell értelmezni, hogy azok nem képezik akadályát az olyan, állam és befektető közötti vitarendezési mechanizmus alkalmazásának, amelyet az egyik szerződő állam Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően kötött kétoldalú befektetésvédelmi megállapodás vezetett be, és amely előírja, hogy az egyik szerződő állam befektetője a másik szerződő államban létesített befektetésekre vonatkozó jogvita esetén ez utóbbi állammal

<sup>48</sup> C-6/90. és C-9/90. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v. Olasz Köztársaság. ECLI:EU:C:1991:428, 30., 33., 43. para. A felelősségi alakzat akár konkrét nemzeti szabály hiányában is megállapítható (lásd a kérdésről Várnay, 2010).

<sup>49</sup> A kártérítési felelősség témakörében kiemelkedő jelentőségű összefoglaló munkákat Kecskés László tett közé. A Francovich-jelenség megnevezés is tőle származik, mint ahogyan a később említendő post-Francovich-jelenség is. A témakörben közzétett fontosabb művei: Kecskés, 2011; 2003; 2001a; 2001b; 2001c; 2001d, 2001e.

<sup>50</sup> C-98/14. Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft és társai v. Magyar Állam. ECLI:EU:C:2015:386, 104. para.

<sup>51</sup> A Közösség (Lisszabont követően Unió) szerződésen kívüli felelőssége kérdéséről elvi megállapításokat tett az Európai Bíróság a Schöppenstedt-ügyben. Az 5/71. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Európai Közösségek Tanácsa (ECLI:EU:C:1971:116, 11. para.) ügyben hozott ítélet szerint a gazdaságpolitikai döntéseket is magában foglaló normatív jogi aktus által okozott károk vonatkozásában a Közösség szerződésen kívüli felelősségét a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály súlyos megsértésének rendelte alá. Gyakorlatában a későbbiek során a felelősség elemeit árnyalta. Lásd erről például: C-87/89. Sonito és társai v. Bizottság. ECLI:EU:C:1990:213, 14. para., T-481/93. és T-484/93. Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens és társai és Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee és társai v. Bizottság egyesített ügyek ECLI:EU:T:1995:209, 81. para.

<sup>52</sup> C-46/93. és C-48/93. Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland és The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. és társai. ECLI:EU:C:1996:79, 52, 53. para.

<sup>53</sup> „A tagállamok vállalják, hogy e szerződés értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.” EUMSZ 344. cikk.



szemben választottbírósi eljárást indítson.<sup>54</sup> Eszerint tehát a tagállami és az ISDS-mechanizmus független egymástól, elvileg nincs akadálya annak, hogy a befektetők mindkét utat igénybe vegyék, vagy válasszanak a rendelkezésükre álló lehetőségek közül, a nemzeti bíróság azonban nem a BIT, hanem az uniós és a saját nemzeti joga alapján dönt. A főtanácsnok érvelésével ellentétben a Bíróság úgy határozott, hogy a BIT megkötésével az abban részes tagállamok a beruházó és a tagállam közötti jogviták rendezésére szolgáló olyan mechanizmust hoztak létre, amely kizárja, hogy e jogvitákat, jöllehet azok az uniós jog értelmezésére vagy alkalmazására is vonatkozhatnak, e jog teljes érvényesülését biztosító módon rendezzék.<sup>55</sup>

Kétségtelen, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az olyan nemzetközi megállapodás, amely rendelkezik saját rendelkezéseinek értelmezésére hivatott bíróság létrehozásáról, és amelynek határozatai kötik az intézményeket, beleértve a Bíróságot is, főszabály szerint nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Ugyanis az Unió hatásköre a nemzetközi kapcsolatok terén, valamint a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó joga szükségszerűen kiterjed arra is, hogy önmagát olyan bíróság határozatainak vesse alá, amelyet ilyen megállapodások alapján hoznak létre vagy jelölnek ki az utóbbiak rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása érdekében, feltéve, hogy nem sérül az Unió vagy az uniós jogrend autonómiája.<sup>56</sup>

Ugyanakkor túl azon, hogy a Bíróság által vizsgált BIT 8. cikke szerinti választottbírósi hatáskörébe tartozó jogviták mind e megállapodás, mind az uniós jog értelmezésére vonatkozhatnak, egy olyan megállapodás rendelkezik e jogvitáknak az uniós bírósági rendszeren kívüli szervezet elé terjesztésének lehetőségéről, amelyet nem az Unió, hanem a tagállamok kötöttek. Márpedig az említett 8. cikk természeténél fogva veszélyeztetheti – a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvén túl – a szerződések által létrehozott jog sajátos jellegének megőrzését, amelyet az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali eljárás biztosít, és ezért nem egyeztethető össze a lojális együttműködés elvével.<sup>57</sup>

Következésképpen a feltett kérdésre a Bíróság szerint azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 267. és EUMSZ 344. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a tagállamok között létrejött nemzetközi megállapodásban szereplő olyan rendelkezés, amelynek értelmében a tagállamok egyikének beruházója a másik tagállamban létesített beruházásokra vonatkozó vita esetén ezen utóbbi tagállammal szemben választottbírósi eljárást indíthat, amely bíróság hatáskörét e tagállam köteles elfogadni.<sup>58</sup>

Mindent összevetve úgy tűnik, hogy a befektetéseket hátrányosan érintő jogalkotási aktusokkal szemben a harmadik országbeli befektetőket a sérelmezett aktus fajtájától függően mérsékelt, a tagállami befektetőket pedig az előbbiekhöz képest szélesebb körű, részben uniós

<sup>54</sup> Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa a C-284/16. Achmea-ügyben 273. para.

<sup>55</sup> C-284/16. Achmea-ügy 56. para.

<sup>56</sup> C-284/16. Achmea-ügy 57. para. lásd ebben az értelemben: 1991. december 14-i 1/91. (EGT-megállapodás – I.) vélemény, EU:C:1991:490, 40. és 70. pont; 2011. március 8-i 1/09. (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény, EU:C:2011:123, 74. és 76. pont; 2014. december 18-i 2/13. (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény, EU:C:2014:2454, 182. és 183. pont.

<sup>57</sup> C-284/16. Achmea-ügy 58. para.

<sup>58</sup> C-284/16. Achmea-ügy 60. para.



*jogi alapú jogvédelem illeti meg. A jogalkotással okozott károk érvényesíthetőségének lehetősége tagállamonként más és más, az eltérő szabályozás azonban nem szolgálja a gazdasági fejlődés előmozdítását. Mindezek alapján a befektetők megfelelő védelme érdekében egy a nemzeti szinttől különböző szintű jogvédelmi mechanizmus léte indokolható lehet.*

A megvalósításnak több alternatívája is van, ezeket az alábbiakban foglaljuk össze.

## **Lehetséges megoldások – út egy a környezeti szempontokra is figyelemmel lévő rendszer felé**

### *Az uniós alternatívákról röviden*

Egy a nemzeti bírósági szint feletti jogvédelmi mechanizmus létrehozására több alternatíva is felmerült. A frissen megkötött vagy még tárgyalás alatt lévő szabadkereskedelmi egyezmények már hitet tettek a lehetőségek közül valamelyik mellett: ahogy azt már korábban említettük, mind a TTIP, mind a CETA saját különbírószági rendszert hoz létre, a megfogalmazott kritikákra reagálva garanciális szabályok beiktatásával. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2017. szeptember 13-án közreadott Munkadokumentumában a lehetséges megoldások tárházát sorakoztatja fel:<sup>59</sup>

Az első alternatíva szerint célszerű lenne az új rendszert kizárólag a jövőben megkötött szerződések vonatkozásában bevezetni, a jelenleg hatályos szerződéseket nem érintené. Megjegyzendő azonban, hogy ez az alternatíva egyáltalán nem oldja meg a jelenleg fennálló problémákat.<sup>60</sup> A második variáció szerint újra kellene tárgyalni a jelenlegi szerződéseket, az új rendszer alkalmazása érdekében. Ez a megoldás azonban rendkívül költséges lenne, és nagyon időigényesnek is tűnik, a hatályban lévő több ezer BIT-re tekintettel.<sup>61</sup> A harmadik alternatíva az eljárásrendek megújítására koncentrálna, így orvosolva a fennálló problémákat. Ez a megoldás azért nem tűnik célszerűnek, mert a befektetéssel kapcsolatos jogviták számos eljárásrend szerint zajlanak, ezért csupán a legjellemzőbb megreformálása nem oldja meg hatékonyan a problémát.<sup>62</sup> Felmerült egy multilaterális fellebbezési bíróság felállítása is, amely megteremtené a választottbírószági ítéletek elleni jogorvoslat lehetőségét. Ugyanakkor ez az elképzelés – bár első ránézésre tetszetősnek tűnik – nem hajtható végre következetesen, figyelemmel például arra, hogy az elsőfokú ítéletet hozó fórum a döntést követően feloszlik, így a jogsértés orvoslására például megismételt eljárásban nincs lehetőség.<sup>63</sup> Felmerült még egy olyan vegyes rendszer megalkotása is, amely párhuzamos módon tenné lehetővé a befektetések kapcsán létrejövő jogviták rendezését: azokban a tagállamokban, amelyek megfelelő garanciát biztosítanak arra, hogy a beruházási viták rendezhetők legyenek, nincs szükség a tagállami szinten túl további bírósági szint kiépítésére; ahol ez nincs így, egy párhuzamos ISDS-rendszert állítanának fel, illetve alkalmaznának. Ezt a megoldást azonban

<sup>59</sup> Munkadokumentum, 33–64.

<sup>60</sup> Munkadokumentum, 26–27.

<sup>61</sup> Munkadokumentum, 27.

<sup>62</sup> Munkadokumentum, 27–28.

<sup>63</sup> Munkadokumentum, 28–29.



elvetették, figyelemmel arra, hogy további szabályozási nehézségeket, politikai konfliktusokat indukálhat. Kérdésként merül fel például, hogy ki jogosult annak megítélésére, hogy mi számít megfelelő garanciának az állami visszaélésekkel szemben, vajon a jogalkotási aktusokkal szemben minimális mozgásteret biztosító magyar szabályozás megfelelőnek minősülne-e stb.<sup>64</sup>

Az előzetes konzultációk során szóba került az a lehetőség is, hogy *a nemzeti bíróságok az egyezmények alapján döntsék el az állam és a beruházó között felmerült jogvitákat.*<sup>65</sup> Ez az elgondolás további, komoly megfontolást igénylő kérdéseket vet fel: *a beruházásvédelmi előírásokat tartalmazó egyezményeket (és BIT-eket) értelemszerűen alkalmazni kell(ene), ezek azonban jelenleg nem részei a nemzeti jognak, az EU-s joghoz való kapcsolatuk is kérdéses, ezért nehezen képzelhető el, hogy a tagállami bíróság közvetlenül alapítsa ítéletét ezekre az egyezményekre.*<sup>66</sup> Más oldalról szemlélve – áttekintve néhány statisztikát és folyamatban lévő ügyet – az is látható, hogy az ilyen viták elbírálásához komoly infrastrukturális háttér kell, a nemzeti bírónak bonyolult, nemzetközi (köz)jogi kérdéseket kell ismernie, nem utolsósorban a beruházásokkal összefüggésben speciális szaktudással kell rendelkeznie. A fentiek alapján az a gondolat fogalmazható meg, hogy *a jelenlegitől eltérően a beruházási viták kizárólag nemzeti bírósági szintre delegálása meglehetősen aggályosnak tűnik, a határon átnyúló beruházások és a tőke szabad áramlása ellen hathat, ami további nem kívánt hatásokat idézhet elő.*

Végül a Bizottság Munkadokumentuma ötödik megoldásként tartalmazza a már többször említett *multilaterális bíróság felállítását.* Ezen alternatíva szerint kizárólag ennek a bíróságnak lenne joghatósága a beruházási viták elbírálására azon államok tekintetében, amelyek a multilaterális egyezmény aláírásával alávetik magukat a bíróság joghatóságának. Ezt egyébként a TTIP 12. és a CETA 8.29. cikke is lehetővé teszi. A bíróság külön szervezettel és állandó infrastruktúrával rendelkezne, működésében megfelelné a lentebb részletezett garanciális feltételeknek. A Bizottság rendkívül részletesen elemezte ezt a megoldást a Munkadokumentumban.<sup>67</sup>

*Határozott álláspontunk szerint a nemzetközi szabályozással párhuzamosan külön nemzetközi szintű, multilaterális vitarendező fórum (vagy inkább igényérvényesítési mechanizmus) létjogosultsága e körben egyértelműen igazolható, egyéb – köztes – megoldás nem jelentene előrelépést a jelenlegi rendszerhez képest. Természetesen ahhoz, hogy ez a fórum megfelelően tudjon működni, a szükséges garanciális előírásoknak meg kell felelnie.*

A továbbiakban kitérünk a jelenlegi rendszerrel szemben felhozott kritikákra és a szükséges garanciális előírásokra.

<sup>64</sup> Munkadokumentum, 32.

<sup>65</sup> Munkadokumentum, 32–33.

<sup>66</sup> Munkadokumentum, 32.

<sup>67</sup> Munkadokumentum, 29–31, 33–59.



## Kritikák és az azokra adott megoldások

Korábban említettük, hogy a közvélemény által megfogalmazott kritikák nagy része arra irányul, hogy a beruházási viták meghatározó hányadát a különbíróóságok a beruházók javára döntenek el, teszik ezt többek között azért, mert a mozgó tőke által befolyásolt módon hoznak döntést: a választottbírák érdeke is, hogy a beruházót favorizáló döntés szülessen, figyelemmel arra, hogy ilyen esetekben számíthatnak arra, hogy a vitában érdekelt fél legközelebb is őket kéri fel, hogy választottbíróként járjanak el a vitás ügyekben.<sup>68</sup> Ezek az aggályok az előző alcímben említett multilaterális bírósággal szemben is megfogalmazódtak, sőt az egyeztetések során újból erőre kaptak.

A beruházási vitákat rendező bíróságokkal szembeni kritikák a következőképpen összegezhetőek. A kritikus hangok szerint a bírák részéről *hiányzik a legitimitás, nem biztosított a bírói függetlenség; nincs egységes esetjog*: a döntések kiszámíthatatlanok, inkonzisztensek; a döntések ellen *nincs jogorvoslat*; a *költségek rendkívül magasak*; az *eljárás nem transzparens*; továbbá számos *adminisztrációs probléma* is felmerül.

*A felsorakoztatott problémákat mind a CETA és a TTIP egyeztetése során, mind a multilaterális bíróság felállításával kapcsolatos egyeztetéseken megkísérelték rendezni, illetve azokra kielégítő válaszokat adni.*<sup>69</sup> A teljesség igénye nélkül kívánalomként fogalmazódik meg, hogy az említett jogforrások alapján indult beruházási ügyekben magasan képzett, egyszersmind magas erkölcsi előírásoknak megfelelő bírák járjanak el;<sup>70</sup> a tanácsok kijelölése ne a feleken, hanem a bíróságon múljon, rotációs rendszerben vagy előre meghatározott szisztéma (ügyelosztás) szerint;<sup>71</sup> az állandó bíróság alakítsa ki következetes esetjogát; a bírósági eljárás kétfokú legyen, amely lehetővé teszi a kifogásolt döntés elleni jogorvoslat benyújtását.<sup>72</sup> Végül mind a CETA-ban és a TTIP-ben, mind a multilaterális bíróságról szóló anyagban szerepel az UNCITRAL Transparency Rulesra történő utalás, amely nagyban üdvözlendő, álláspontunk szerint megfelelő garanciákat jelenthet az eljárás átláthatósága tekintetében.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Megjegyzendő, hogy az investmentpolicyhub adatai szerint a Magyarország mint alperes állam ellen indított ügyek közül eddig 10 zárult le; 6 esetben az állam pernyertességével, 1 esetben egyezséggel sikerült a vitát rendezni. A már többször említett Munkadokumentum szintén hasonló arányokról szól. Kiemelendő az is, hogy Magyarország az európai országok között igen kiemelt helyen áll, a már említett Románia és Spanyolország mellett a három legtöbbet perelt állam egyike az unió hatástanulmánya és az investmentpolicyhub szerint is.

<sup>69</sup> E körben érdemes utalni arra, hogy az befektetési vitarendezést ellenző érvek nagy része nem szakmai érv. A Bizottság által elvégzett átfogó konzultáció során a válaszadók 67.1%-a attól tart, hogy a felállítani tervezett multilaterális bíróságnak káros környezeti hatásai lesznek. Rámutat ugyanakkor a Bizottság összegző jelentése, hogy e megállapítás indokai homályosak, a válaszadók nem igazán adták indokát annak, hogy miért lenne önmagában egy fórum felállítása káros a környezetre. A válaszadók meghatározó része azzal érvel, hogy egy ilyen fórum továbbra is a BIT-ek fényében fog ítélni, ez alapján pedig nem a környezeti szempontokra, hanem a befektetők érdekeire lesz elsősorban figyelemmel. A konzultáció kiértékelését lásd részletesebben: Munkadokumentum, 2. melléklet.

<sup>70</sup> TTIP 9. és 11. cikk, CETA 8.27. cikk és 8.30. cikk, Munkadokumentum, 44–45.

<sup>71</sup> TTIP 9. cikk 7. pont, CETA 8.27. cikk 7. pont, Munkadokumentum, 47.

<sup>72</sup> TTIP 10. és 29. cikk, CETA 8.28. cikk, Munkadokumentum, 48.

<sup>73</sup> TTIP 18. cikk, CETA 8.36. cikk.





Fontos azonban, hogy *néhány kérdést az elemzett jogforrások és az uniós Munkadokumentum sem rendez;* álláspontunk szerint ezek még szükségesek lennének a rendszer koherens működéséhez. Ezeket az aggályokat a következő alcímben részletezzük.

## Nyitott kérdések

Bár az elemzett egyezmények és az uniós elképzelések több szempontból is előremutatónak tűnnek, fontos utalni arra, hogy ezek még több ponton kiegészítésre, de legalábbis értelmezésre szorulnak. Ezek a jogforrások *nem rendezik például a tagállami eljárások és a beruházásvédelmi eljárás viszonyát.* Kérdés például, hogy *van-e valamiféle perfüggőség vagy res iudicata hatás,* ha a beruházó először a multilaterális bírósághoz fordul, majd ezt követően vagy éppen ezzel párhuzamosan a nemzeti jog – fentebb ismertetett – szabályai szerint kísérli meg kárigénye rendezését. Ez a kérdés első ránézésre akként válaszolható meg, hogy a jogcímek különbözősége okán egy ilyen esetben perfüggőségről vagy res iudicata hatásról nem beszélhetünk. Fontos lenne azonban ezt a szabályozás szintjén is egyértelművé tenni. Megjegyzendő az is, hogy ha a befektető a különbíróóság előtt kielégítést keres, és ez a bíróság kártérítést ítél meg számára, a magyar nemzeti jogi rendelkezések egyelőre nem zárják el attól, hogy kárigényét a nemzeti bíróság előtt is érvényesítse. Ennek kizárásához a nemzeti jogi szabályok módosítása szükséges. A magyar nemzeti szabályozás jelenleg nem zárja ki, hogy a beruházó egy ilyen külön fórumon és a nemzeti bíróság előtt is megkísérelje érvényesíteni kárigényét.

A multilaterális bírósággal összefüggésben azt is tisztázni kell, hogy *a bíróság pontosan milyen döntést hozhat, és ez hogyan viszonyul a jelenleg működő vitarendező fórumok döntéseihez.* Sem az említett egyezmények, sem az uniós Munkadokumentum nem szól a döntés pontos tartalmáról, így nem egyértelmű például, hogy a bíróság csak marasztaló vagy megállapító döntést is hozhat, a marasztalás csak kártérítés követelésére vagy más magatartásra is irányulhat, illetve egy esetleges megállapító döntés esetén kérhető-e utóbb marasztalás ugyanazon bíróság előtt.

A multilaterális bíróság esetén egyértelművé kell tenni azt is, hogy *a bíróság pontosan mire alapozva hozhatja meg ítéletét.* Ha a bíróság döntése az egyébként is kérdéses kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeken alapulna, tisztázni kell, hogy *ez hogyan vihető véghez egységesen, konzisztens módon, figyelemmel arra, hogy a BIT-ek hasonló, de nem teljesen azonos rendelkezéseket tartalmaznak.*

## Következtetések – milyen hatással lehet a különbíróóság felállítása a környezeti szempontokra?

Vizsgálódásunk alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy *egy befektetési ügyekkel foglalkozó különbíróóság a vázolt garanciális szabályok előírásával megfelelő eszköze lehet az ügyek pártatlan, a környezeti szempontokra is koncentráló elbírálásának azzal, hogy az előző pontban említett nyitott kérdéseket még biztosan rendezni kell.* Meglátásunk szerint az uniós Munkadokumentumban, illetve az elemzett egyezményekben megjelent modell



a jelenlegi rendszerhez képest előrelépés lenne, fontos utalni ugyanakkor arra is, hogy alapvetően strukturális kérdésről van szó. Egy jogvitát elbíráló fórum önmagában – megfelelő, a garanciális szabályokat nem nélkülöző eljárásjogi szabályozás kialakítása esetén – nem determinálja a jogvita kimenetelét. A fórum megfelelő volta biztosítható – legalábbis elvi szinten – az egyeztetésekben való részvétellel, de semmiképpen sem a javaslatoktól való elzárkózással. Az igazságszolgáltatás állami monopóliuma sem sérül, tekintettel egyfelől arra, hogy a nemzetközi egyezmények, illetve az Európai Unió elsődleges jogforrásai útján az államok a szuverenitásukat e részben átengedik a nemzetközi fórumoknak, másfelől arra, hogy a különbíróság az előtte fekvő nemzetközi tényállásra nem a nemzeti jogot, hanem a nemzetközi, illetve az uniós jogot alkalmazza.

Álláspontunk szerint, ha a környezeti szempontok fokozott figyelembevételét szeretnénk elérni, nem a bírósági rendszer az a pont, amelynek kritikája ezt elősegítheti. A 2. alcímben említett környezetvédelmi szabályozási mozgástér, a bíróság által alkalmazott anyagi jog, a szabadkereskedelmi egyezmények és a bilaterális szerződések tartalma kulcskérdés lehet. Áttekintve a jelenlegi BIT-eket megállapítható, hogy azok a beruházóval szemben semmilyen elvárást nem fogalmaznak meg, csupán a beruházások fellendítését zászlajukra tűzve tartalmazzák az államok beruházóival szemben garanciális előírásokat. A beruházó nem alanya a szerződéseknek, a szerződésekben – többnyire – környezeti szempontú előírások nem szerepelnek. Talán előrelépést jelentenek e téren a szabadkereskedelmi megállapodások (TTIP, CETA), amelyek – a korábban már említett módon – szólnak az állam szabályozáshoz való jogáról, ugyanakkor a környezetjog területén való komoly jártasságot igényel annak megítélése, hogy az egyezmények környezeti szempontból elegendő garanciális szabályokat tartalmazzak-e, vagy elegendő mozgásteret adnak-e a feleknek a megfelelő szabályozás kialakításához. Álláspontunk szerint ezen a téren lehetne előrelépést elérni a környezeti szempontok még fokozottabb érvényesítése érdekében.

## Felhasznált irodalom

- BARANYAI GÁBOR – SZARVAS ERİK – WAGNER ZSÓFIA (2015): *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerségről szóló megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon*. [www.nfft.hu/documents/1238941/1240165/NFFT\\_mt\\_24\\_TTIP\\_jogi\\_elemzes\\_2015\\_kezirat.pdf/48b94e87-7691-4ff3-9eba-0a577307b9c1](http://www.nfft.hu/documents/1238941/1240165/NFFT_mt_24_TTIP_jogi_elemzes_2015_kezirat.pdf/48b94e87-7691-4ff3-9eba-0a577307b9c1) (A letöltés dátuma: 2018. március 11.)
- BESSENYEI ISTVÁN (2014): *Gazdasági növekedés és fenntarthatóság*. Pécs, Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács. [www.nfft.hu/documents/1238941/1240165/NFFT\\_mt\\_20\\_novekedes\\_es\\_fenntarthatosag-MVwEULrf.pdf/091921fa-aad6-4500-b034-cea5712ed544](http://www.nfft.hu/documents/1238941/1240165/NFFT_mt_20_novekedes_es_fenntarthatosag-MVwEULrf.pdf/091921fa-aad6-4500-b034-cea5712ed544) (A letöltés dátuma: 2018. március 11.)
- BORBÁS BEATRIX (2011): A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből – különös tekintettel a felróhatósági kritériumra. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf. 4. sz. 232–242.
- BOSSELMANN, KLAUS (2002): Rio+10: Any Closer to Sustainable Development? *New Zealand Journal of Environmental Law*, Vol. 6. 297–318.



- BOULDING, Kenneth (1966): *The Economics of the Coming Spaceship Earth*. [www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsprometheus/BOULDING.pdf](http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsprometheus/BOULDING.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- BURLEY, Helen szerk. (2016): *Mérlegen a befektetési bírósági rendszer*. Amsterdam–Berlin–Brüsszel–Ottawa, Védegylet.
- COSBEY, Aaron – HALLE, Mark – MANN, Howard – von MOLTKE, Konrad – SEGGER, Marie-Claire – SWITZER, Jason – RICHARDSON, Sarah – ROTHERHAM, Tom – WINQWIST, Tina eds. (2000): *Environment and Trade. A Handbook*. Winnipeg, UNEP-IISD.
- FRIEDMAN, Benjamin Morton (2010): *Jólét és erkölcsösség*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- GAUKRODGER, David – GORDON, Kathryn (2012): Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community. *OECD Working Papers on International Investment*, 2012/03. [dx.doi.org/10.1787/5k46b1r85j6f-en](https://dx.doi.org/10.1787/5k46b1r85j6f-en) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- GÖRBE Angéla – NEMCSICSNÉ ZSÓKA Ágnes (1998): *A jólét mérése, avagy merre halad Magyarország*. [epa.oszk.hu/00700/00721/00002/gpi\\_hun.html](http://epa.oszk.hu/00700/00721/00002/gpi_hun.html) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- HORVÁTHY Balázs (2015): *A TTIP és a fenntartható fejlődés*. [jog.tk.mta.hu/blog/2015/11/-a-ttip-es-a-fenntarthato-fejlodes](http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/11/-a-ttip-es-a-fenntarthato-fejlodes) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- HORVÁTHY Balázs (2016): A transzatlanti kereskedelmi tárgyalások és a beruházási vitarendezés reformja. In GLAVANITS Judit – HORVÁTHY Balázs – KNAPP László szerk.: *Az európai jog és a nemzetközi magánjog aktuális kérdései. Ünnepi tanulmányok a 65 éves Milassin László tiszteletére*. Győr, SZE-DFK. 83–98.
- JÓJÁRT Eszter – GELENCSÉR Dániel (2017): A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésére figyelemmel. *Magyar Jog*, 64. évf. 5. sz. 298–304.
- KECSKÉS László (1988): *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KECSKÉS László (2001a): Tíz év múlva... Az Európai Bíróság legújabb post-Francovich ítéletei: a felelősségi kritériumok differenciálódása. *Európai Jog*, 1. évf. 4. sz. 8–12.
- KECSKÉS László (2001b): A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 5. sz. 235–246.
- KECSKÉS László (2001c): A post-Francovich jelenség kialakulása. *Európai Jog*, 1. évf. 2. sz. 3–11.
- KECSKÉS László (2001d): A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása. *Jura*, 7. évf. 1. sz. 66–77.
- KECSKÉS László (2001e): A Francovich ítélet. *Európai Jog*, 1. évf. 2. sz. 28–30.
- KECSKÉS László (2003): Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 5. évf. 4. sz. 3–19.
- KECSKÉS László (2011): *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-ORAC.
- KEREKES Sándor (2006): A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése. In BULLA Miklós – TAMÁS Pál szerk.: *Fenntartható fejlődés Magyarországon. Jövőképek és forráskönyvek*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. 196–212.



- KEREKES Sándor – SZLÁVIK János (2001): *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. Budapest, KJK-KERSZÖV.
- KESERŰ Barna Arnold (2016): *Szellemi tulajdonjogok a fenntartható fejlődés szolgálatában*. Doktori értekezés. Győr, SZE-ÁJDI.
- LATOUCHE, Serge (2010): Degrowth. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 18, No. 6. 519–522.
- LAUTERPACHT, Hersch (1951): The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States. *The British Yearbook of International Law*, Vol. 28. 220–272.
- LAWN, Philip A. (2003): A Theoretical Foundation to Support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and Other Related Indexes. *Eco-logical Economics*, Vol. 44, No. 1. 105–118. [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800902002586#](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800902002586#) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- LEHOTAY Veronika (2010): Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 18. évf. 1. sz. 395–413.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2016): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- MEADOWS, Donella H. – MEADOWS, Dennis L. – RANDERS, Jorgen – BEHRENS, William W. (1973): *A növekedés határai*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- MENYHÁRD Attila (2013): Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás. In NOCHTA Tibor, FABÓ Tibor, MÁRTON Mária szerk.: *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 389–404.
- BUNGENBERG, Marc (2010): Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon. *European Yearbook of International Economic Law*, Vol. 1. 123–151.
- NÁRAY-SZABÓ Gábor (2006): *Fenntartható a fejlődés?* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SAMUELSON, Paul Anthony – NORDHAUS, William Dawbney (2012): *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SIA in support of the negotiations on a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. [www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2017/03/TSIA-TTIP-Final-Report-03-17.pdf](http://www.trade-sia.com/ttip/wp-content/uploads/sites/6/2017/03/TSIA-TTIP-Final-Report-03-17.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- SZABÓ Marcel (2012): Az Európai Unió közös kereskedelempolitikája a lisszaboni szerződés hatályba lépését követően. In SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura szerk.: *Uniós szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat. 83–110.
- VÁRNAY Ernő (2010): Kártérítési alakzatok a Polgári Törvénykönyv ellenében? *Magyar Jog*, 57. évf. 1. sz. 32–40.
- VÍG Zoltán (2014): Szabadkereskedelem és környezetvédelem: a WTO Vitarendezési Testületének gyakorlata. In CSEHI Zoltán – RAFFAI Katalin szerk.: *Állam- és magánjog. Törekvések és eredmények az Európai Unió joga, a nemzetközi magánjog, polgári jog és polgári eljárásjog keresztmetszetében*. Budapest, Pázmány Press. 427–438.



## Ajánlott linkek

- Eljárások Magyarország részvételével. [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/94?partyRole=2](http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/94?partyRole=2) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Az Európai Unió és Kanada között megkötött szabadkereskedelmi egyezmény hivatalos honlapja. [ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Az Európai Unió és az Egyesült Államok között kötendő szabadkereskedelmi egyezmény hivatalos honlapja. [ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Folyamatban lévő befektetési jogviták államonként. [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByCountry](http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByCountry) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Eljáró fórumok és eljárási szabályzatok. [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByRulesAndInstitution](http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByRulesAndInstitution) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Folyamatban lévő és lezárt ügyek évenkénti bontásban. [investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByYear](http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByYear) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Multilaterális bíróságról szóló sajtóanyag. [trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1608](http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1608) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- UNCITRAL munkadokumentum a befektetési vitarendezésről. [www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working\\_groups/3Investor\\_State.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/3Investor_State.html) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)

## Jogforrások

- Agenda 21. Rio de Janeiro, United Nations. 1992. [sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Az Európai Unióról szóló szerződés.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.
- Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA).
- Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).
- Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) választottbírói szabályzata. [www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/NY-conv/New-York-Convention-E.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/NY-conv/New-York-Convention-E.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- UNCITRAL Transparency Rules. [www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/arbitration/2014Transparency.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/2014Transparency.html) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- ICSID eljárási szabályzat. [icsid.worldbank.org/en/Documents/icsiddocs/ICSID%20Convention%20English.pdf](http://icsid.worldbank.org/en/Documents/icsiddocs/ICSID%20Convention%20English.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. január 31.)
- Commission Staff Working Document – Impact Assessment – Multilateral Reform of Investment Dispute Resolution. Brüsszel, 2017. szeptember 13. SWD(2017) 302 final.
1998. évi IX. törvény az Általános Vám-és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről.



Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa a C-284/16. Achmea-ügyben 273. pont. Feljegyzés a jogalkotással okozott kárért való polgári jogi felelősség megítélése az Európai Unió tagállamaiban. Kúria 2017.El.XIV.D.1/5/14.

## Felhasznált jogesetek

### *Az Európai Unió Bíróságának döntései*

- 6/60. Jean-E. Humblet v. belga állam. ECLI:EU:C:1960:48  
 4/69. Alfons Lütticke GmbH v. Bizottság. ECLI:EU:C:1971:40  
 9/69. Claude Sayag és S.A. Zurich v. Jean-Pierre Leduc, Denise Thonnon és S.A. La Concorde. ECLI:EU:C:1969:37  
 5/71. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Európai Közösségek Tanácsa. ECLI:EU:C:1971:116  
 33/76. Rewe-Zentralfinanz eG és Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland. ECLI:EU:C:1976:188  
 83, 94/76. és 4, 15, 40/77. Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG és mások v. Tanács és Bizottság. ECLI:EU:C:1978:113  
 158/80. Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH és Rewe-Markt Steffen v. Hauptzollamt Kiel. ECLI:EU:C:1981:163  
 199/82. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio. ECLI:EU:C:1983:318  
 8/88. Németországi Szövetségi Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:C:1990:241  
 C-87/89. Sonito és társai v. Bizottság. ECLI:EU:C:1990:213  
 C-6/90. és C-9/90. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v. Olasz Köztársaság. ECLI:EU:C:1991:428  
 C-146/91. KYDEP v. Tanács és Bizottság. ECLI:EU:C:1994:329  
 C-46/93. és C-48/93. Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland és The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai. ECLI:EU:C:1996:79  
 C-352/98. P. Bergaderm és Goupil v. Bizottság. ECLI:EU:C:2000:361  
 C-224/01. Gerhard Köbler v. Ausztria. ECLI:EU:C:2003:513  
 C-173/03. Traghetti del Mediterraneo SpA, in liquidation v. Olaszország. ECLI:EU:C:2006:391  
 C-331/05. P. Internationaler Hilfsfonds v. Bizottság. ECLI:EU:C:2007:390  
 C-429/09. Günter Fuß v. Stadt Halle. ECLI:EU:C:2010:717  
 C-98/14. Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft és társai v. Magyar Állam. ECLI:EU:C:2015:386  
 C-160/14. João Filipe Ferreira da Silva e Brito e.a. v. Estado português. EU:C:2015:565  
 T-481/93. és T-484/93. Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens és társai és Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee és társai v. Bizottság egyesített ügyek. ECLI:EU:T:1995:209



## *Lezárt és folyamatban lévő befektetési jogviták Magyarország vagy magyar befektető részvételével*

*Accession Mezzanine v. Hungary*

*AES v. Hungary (I)*

*AES v. Hungary (II)*

*ADC v. Hungary*

*Dan Cake v. Hungary*

*Edenred v. Hungary*

*EDF v. Hungary*

*Electrabel v. Hungary*

*Emmis v. Hungary*

*ENGIE and others v. Hungary*

*Le Chèque Déjeuner v. Hungary*

*MOL v. Croatia*

*Sodexo Pass v. Hungary*

*Telenor v. Hungary*

*Vigotop v. Hungary*



Tóth Tihamér

# Az Európai Unió Bíróságának „intel-meí”: Kiszorító visszaélések megítélése az Intel-ítélet fényében

## The EU Court of Justice’s Intel-ligence: Exclusionary Abuses in the Light of the Intel Judgment

*Az Európai Unió Bíróságának Intel-ügyben hozott ítélete egy kis lépés abba az irányba, hogy a hűségkedvezmények versenyjogi megítélésével kapcsolatos több évtizedes esetjogot a modern közgazdaságtan eredményeihez igazítsa. A tanulmányban bemutatom az erőfölényes vállalkozások árkedvezményeivel kapcsolatos versenypolitikai kérdéseket, majd az Intel-ügyben rekordbírságot kiszabó bizottsági határozatot, a törvényszék ítéletét, a főtanácsnoki indítványt és végül a bíróság új bírósági eljárásra utasító ítéletét.*

Kulcsszavak: EUMSZ 102. cikk, erőfölénnyel való visszaélés, versenyjog, árkedvezmény, hűségkedvezmény, versenykorlátozó visszaélés, formalista megközelítés, hatásalapú megközelítés, bírságszámítás

*The EU Court of Justice’s recent Intel judgment represents a small step towards the right direction. The long established case law on loyalty rebates has been “clarified” by the Grand Chamber of the Court to bring it into line with the teaching of modern antitrust economics. First of all, the paper gives an overview of the competition policy problems posed by rebates applied by dominant undertakings. In the second part the Commission’s decision imposing a record breaking fine on Intel, the judgment of the General Court, the opinion of the Advocate General and the judgment of the ECJ are analysed.*



Keywords: Article 102 TFEU, abuse of dominance, competition law, price discount, loyalty rebate, market foreclosure, formal and effects based interpretation of Article 102 TFEU, calculation of fines

## Bevezetés

2009 májusában új korszak kezdődött az uniós versenyjog gazdasági erőfölénnyel való visszaéléseket tiltó rendelkezésének alkalmazása tekintetében. Az ezt megelőző évek a Microsoft nevétől voltak hangosak. Az amerikai vállalkozásra 2004-ben kiszabott, közel félmilliárd eurós összegű bírság akkoriban rekordnak számított. A döntés a bírságon túl is fájdalmasan érintette az akkoriban még csúcson levő IT-óriást: változtatnia kellett azon a gyakorlatán, hogy médiaalkalmazási szoftverét az operációs rendszerbe integráltan kínálta. Ez nem is ment könnyen, mivel a határozatot nem tökéletesen hajtották végre, a Microsoftnak az érdemi bírság mellett még ennél is nagyobb végrehajtási bírságot kellett megfizetnie. Az ügy a nemzetközi versenypolitikai szinten is törést hozott, rávilágítva a két versenyjogi nagyhatalom, az USA és az EU közötti koncepcionális különbségekre.

2009-ben egy ötéves eljárást követően az Intel lépett a Microsoft helyébe, már ami a bírságrekordot illeti.<sup>1</sup> A koreográfia sok tekintetben azonos volt: amerikai eljárás alá vont vállalat, akit mellesleg szintén amerikai versenytársa jelentett be, kizorító jellegű visszaélés innovatív piacon, eltérő megítélés az óceán két partján, majd hatalmas összegű bírság. Magyar szempontú vonatkozása az ügynek, hogy a Gazdasági Versenyhivatal 2008-ban eljárási jogsegélyt is nyújtott az Európai Bizottságnak (a továbbiakban: Bizottság).<sup>2</sup>

Az Intel-ügy egészen 2000 októberéig nyúlik vissza, amikor is az AMD panasszal fordult a Bizottsághoz, amelyet később újabb tényekkel és bizonyítékokkal egészített ki. Állítása szerint az Intel a számítógépekben használt mikroprocesszorok (central processing unit, a továbbiakban: CPU) piacán olyan kizorító árazást folytat, amely miatt az AMD ügyfelei elpártolnak tőle.<sup>3</sup> A bizottsági eljárással párhuzamosan a világ több különböző pontján, így New York Államban,<sup>4</sup> Dél-Koreában<sup>5</sup> és Japánban<sup>6</sup> is vizsgálatok indultak az Intel kedvezményrendszere miatt. Az AMD közvetlenül is beperelte az Intel-t 2004-ben, ez a per a tengerentúlon szokásos módon egyezséggel zárult 2008-ban.

<sup>1</sup> A Bizottság COMP/C3/37.990 Intel-ügyben 2009. május 13-án hozott C(2009) 3726 határozata.

<sup>2</sup> Lásd erről a GVH 2009. május 14-i sajtóközleményét: *Rekordnagyságú bírság az Intelnek*. [www.gvh.hu/sajtoszoba/archivum/az\\_eu\\_bizottsag\\_sajtokozlomenyei/2009/5833\\_hu\\_rekordnagysagu\\_birsag\\_az\\_intelnek.html?query=Intel](http://www.gvh.hu/sajtoszoba/archivum/az_eu_bizottsag_sajtokozlomenyei/2009/5833_hu_rekordnagysagu_birsag_az_intelnek.html?query=Intel) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)

<sup>3</sup> Az Intel-ügy alapos bemutatását adja Köcse, 2017:81.

<sup>4</sup> 2012 februárjában egyezséggel zárult a New York-i főügyész által indított kártérítési per, amelynek keretében 6,5 millió dollárt kellett fizetnie az óriáscégnek. [ag.ny.gov/sites/default/files/pdfs/bureaus/antitrust/litigation/12-02-08%20Settlement%20Agreement.pdf](http://ag.ny.gov/sites/default/files/pdfs/bureaus/antitrust/litigation/12-02-08%20Settlement%20Agreement.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)

<sup>5</sup> A dél-koreai versenyhatóság 26 milliárd won bírságot szabott ki az Intelre, amelyet az elsőfokú bíróság 2013 júniusában jóváhagyott. [www.law360.com/articles/452228/south-korean-court-upholds-qual-comm-intel-antitrust-fines](http://www.law360.com/articles/452228/south-korean-court-upholds-qual-comm-intel-antitrust-fines) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)

<sup>6</sup> A japán Fair Trade Commission eljárása 2005 márciusában ajánlással zárult. [www.intel.com/press-room/archive/releases/2005/20050308corpa.htm](http://www.intel.com/press-room/archive/releases/2005/20050308corpa.htm) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)



Ennek keretében anélkül, hogy a jogsértést elismerte volna, 1,25 milliárd dollárt fizetett az Intel, továbbá megígérte, hogy tartózkodni fog a jövőben a felperes által piackorlátozónak vélt magatartásoktól. (Shankland, 2009)

## A kedvezményadás versenypolitikai kérdései

Árkedvezményt kapni jó. Minden vevő örül, ha némi megtakarítással (vagy legalábbis ennek az érzetével) jut a kiválasztott termékhez. A kedvezményt adó vállalat sem kényszerből áraz ily módon, ő is minden bizonnyal jól jár e megoldással. Azok a konkurensok azonban, akik nem bírják ezt a fajta árversenyt, eladásoktól eshetnek el, s nem kizárt, hogy a versenyhivatalnál fognak panaszosként kopogtatni. A kérdés az, hogy a versenytársak sérelme mikor hátrányos magára a versenyre, végső soron pedig a fogyasztók jólétére nézve. A kedvezményt ugyanis gyakran kíséri egy kapcsolódó vállalás a vevő részéről: mondhatni semmi sincs ingyen. Nem életszerűtlen azt kérni a nem mindenkinek járó alacsony árért cserébe, hogy a vevő csak a kedvezményt adó gyártótól vásároljon, vagy legalábbis ő legyen a preferált szállítója. Ezeket hívhatjuk egytermékes kedvezményrendszereknek. Kérheti azt is az eladó, hogy a kedvezményért cserébe más termékeiből is rendeljen egy bizonyos mennyiséget (többtermékes kedvezményrendszer) – az ennek kapcsán felmerülő versenyproblémák lényegében az árukapcsolással lesznek egyenértékűek. A kedvezmény járhat egyedileg megállapított módon, de akár előre rögzített standard feltételekkel is. A piaci hatások kapcsán az sem közömbös, hogy az egész éves (vagy más időszakos) rendelés után jár az árengedmény, vagy csak egy bizonyos rendelt mennyiséget követően vásárolt termékekre.

A kizárólagosság valamelyik fokával kombinált kedvezményrendszer alkalmas eszköze lehet a piaci részesedés növelésének, de legalábbis megőrzésének. Versenypolitikailag az a probléma merülhet fel, hogy nem igazán az érdekek alapján zajlik a verseny, nem feltétlenül a jobb terméket gyártó realizál több eladást, nagyobb forgalmat, hanem aki pénzügyileg jobban bírja a kedvezményes árazást. Az árkedvezmény adása nyilvánvalóan árazási kérdés, így joggal merül fel, hogy miért nem egyszerű árkérdésként kezeli a problémát a versenyjog, hasonlóan egy költség alatti vagy szelektív árazási tényálláshoz.

A lojalitást generáló kedvezmények versenypolitikai megítélése kiváló harctér a tradicionális-formalista és a haladóbbnak vélt közgazdasági érveket is befogadó hatásalapú megközelítés hívei számára. A formalista megközelítésű esetjog védelmében Wouter Wils a Bizottság Intel-döntésével egyetértő Törvényszék ítéletét dicsérő tanulmányt tett közzé. (Wils, 2014)<sup>7</sup> Ebben támadja a fogyasztójóléti célkitűzést egyedül zászlójjára tűző piaci hatásalapú versenypolitikai irányzatot, hangsúlyozva, hogy a piaci struktúra védelmét szem előtt tartó, formalista megközelítés nem nevezhető idejét múltnak. A formalista megközelítés nagyobb kiszámíthatósággal is jár, mint a piaci hatásokat

<sup>7</sup> Wouter P. J. Wils egyben az Európai Bizottság egyik meghallgatásokat vezető tisztviselője (hearing officer) is.



egyes ügynként külön-külön értékelő jogalkalmazás.<sup>8</sup> Az árközpontú értékelésnek a Bizottság tisztviselője szerint nagy fogyatéka, hogy a verseny egyéb paramétereit figyelmen kívül hagyja, mint például a minőség vagy éppen a választék.

## A hűségkedvezmények nemzetközi megítélése

Az Intel-ügy ismertetését megelőzően hasznosnak gondolom összefoglalni, hogyan tekint a különféle árkedvezményekre a nemzetközi, európai és a hazai versenyjogalkalmazás. A Nemzetközi Versenyhálózat (International Competition Network, a továbbiakban: ICN) még 2009-ben tett közzé egy összefoglalót arról, hogy milyen jogi megközelítések léteznek a hűségkedvezmények versenyjogi megítélése tekintetében.<sup>9</sup> A dokumentumhoz hozzájáruló versenyhivatalok annak ellenére, hogy nincs vonatkozó törvényes definíció, azt a gyakorlatot tekintik általában hűségkedvezménynek, amikor egy termék egységára kisebb lesz, ha a vevő beszerzésének egy bizonyos (nagy) százalékát a kedvezményt adó vállalkozáshoz csoportosítja.<sup>10</sup> Az Európai Bizottság emlékeztetett arra, hogy az egytermékes hűségkedvezmény lényege, hogy az a vevő hűségének feltételéhez kötött. A kedvezmény adható a referencia időszak alatt vásárolt valamenyi árura (retroaktív vagy visszamenőleges kedvezmény), illetve csak azokra az árakra, amelyeket az előre meghatározott mérték elérését követően vásárolnak (inkrementális vagy járulékos kedvezmény).

A dokumentum összegzése szerint az árkedvezmények ugyan növelhetik a hatékonyságot, és a fogyasztók számára is kedvező hatással járhatnak, de amennyiben erőfölényben levő vállalkozás él e lehetőséggel, az bizonyos esetekben versenyellenes potenciállal rendelkezik.<sup>11</sup> A válaszadók jellemzően költség-ár elemzés elvégzésével állapítanak meg a jogsértést. Ezen belül van ország, amely a ragadozó árazásra kidolgozott jogi tesztet alkalmazza a hűségkedvezményeknél (például USA), és van, aki ezen elemzéssel csupán a piaclezáró hatást kívánja bizonyítani, azaz azt, hogy az erőfölényes vállalkozás versenytársai képesek-e adott áron ajánlatot adni (például EU). Az ICN kérdőívére válaszolók szerint a versenykorlátozó szándék nem bizonyítandó tényállási elem, de ettől még a versenykorlátozó hatásnál figyelembe vehetők az erre utaló bizonyítékok.<sup>12</sup>

A hűségkedvezmények megítélésének nehézségei miatt több versenyhatóság is óvatosan áll e problémához, azaz nem tekinti prioritásnak e magatartások üldözését. Ilyen óvatos, a túl alacsony árak miatti panaszokkal szkeptikus megközelítést alkalmaz például Kanada és az USA. Ezzel szemben a német Bundeskartellamt szigorúbban áll a hűségkedvezményekhez, hangsúlyozva a piaci struktúra védelmének szükségességét. E jogértelmezés szerint nemcsak a ragadozó árnak megfelelő, hanem annál magasabb

<sup>8</sup> Versenyiskolai szempontból Wils nézete a német ordoliberalis iskolához áll a legközelebb, hangsúlyozva az egészséges piaci szerkezet védelmét, a verseny hayeki értelmében vett felfedezőértékét.

<sup>9</sup> *Unilateral Working Group: Report on the Analysis of Loyalty Discounts and Rebates Under Unilateral Conducts Laws*. ICN, 2009

<sup>10</sup> *Ibid.*, 4. A Nemzetközi Versenyhálózat összefoglalója ide sorolja egyebek között az EU-t és Magyarországot is.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 3.



árral is ki lehet szorítani a piacról versenytársakat, miáltal sérül a piac egészséges szerkezete. (ICN, 2009:6)

Szemben az európai gyakorlattal, az USA szövetségi versenyjogában nincsen hűségkedvezmény jellegű specifikus bizonyítási standard. A versenytársakat kiszorító, monopolizációs esetjog általában két tesztet alkalmaz, attól függően, hogy a kiszorítás árjellegű, vagy sem. (Gavil–Kovacic–Baker–Wright, 2008:680) Az első esetben lényegében ragadozó árazásként kezelik a problémát, amikor is magasan van a léc: bizonyítani kell egy bizonyos költségszint alatti árazást, továbbá azt is, hogy az erőfölényre szert tevő vállalkozás veszteségét később vissza tudja nyerni. A magatartás megítéléséhez az USA-ban tehát egy hosszabb (előbb ragadozó jellegű, majd sikeres áremeléssel járó) időszak fejleményeit kell figyelembe venni. A nem árjellegű kiszorításoknál nemcsak a kiszoruló versenytárs, hanem a fogyasztók oldalát is vizsgálni kell, megnézve, hogy a kiszorító magatartást nem hatékonysági előny tette-e lehetővé.

A felperesi oldal bizonyítási nehézségei ellenére árukapcsolás jellegű hűségkedvezmény esetében volt olyan USA szövetségi fellebbviteli bíróság, amely megállapította a Sherman Act 2. szakaszába ütköző monopolizálást.<sup>13</sup> A cellux ragasztó piacát domináló 3M úgy próbálta kiszorítani a sajátmárkás szegmensbe betörő Le Page’s-t, hogy egy hattermékes portfólió (amely tartalmazott egy Le Page’s konkurens sajátmárkás terméket is) megvásárlása esetén adott kedvezményt a 3M celluxra, amelyet a vásárlói igények miatt mindenképp tartaniuk kellett az áruházaknak. Az esküdtszékkel egyező District Court döntését helyben hagyó többségi bírói álláspont kiemelte a piaci verseny fenntartását és a piaci erő elleni küzdelmet, párhuzamot vonva a politikai demokrácia és a szabad piacgazdaság működése között.

Függetlenül attól, hogy melyik hatóság milyen költségeket, milyen módon vizsgál meg, hasonlóan fontos kérdés, hogy a kedvezmény létezésén túl a *versenyellenes hatások* bekövetkeztét milyen valószínűséggel kell tudni bizonyítani. A válaszadó országok közül Franciaország, Németország, Törökország, Litvánia, Bulgária meglegezik a *lehetséges* potenciális hatásokkal, az Európai Bizottság, Magyarország, Olaszország, Hollandia, Mexikó, Szingapúr, USA *valószínű* hatás tesztet alkalmaz.<sup>14</sup>

Számomra a dél-afrikai versenyhatóság álláspontja a legszimpatikusabb, ahol *tényleges* versenyellenes hatásokat kell bemutatni a jogsértéshez. Múltbeli tények értékelésekor, amennyiben rendelkezésre áll néhány éves időhorizont, egy jogalkalmazó (nem pedig szabályozó), adott esetben súlyos bírságot kiszabó hatóságnál meglehetősen abszurd eredményhez vezethet, ha nem azt vizsgálják, hogy ténylegesen mi is történt a piacon, legalábbis visszaestek-e a versenytársak értékesítései a hűségkedvezmény bevezetését követően, vagy sem. Az, hogy a kedvezményrendszer hiányában mások még jobban növelhették volna az eladásait, a *fikció*, nem pedig a jogalkalmazás világába tartozik.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> *Le Page’s Inc. v. 3M* (Minnesota Mining & Manufacturing) Co., 324 F.3d 141 (3d Cir.2003), cert. denied, 542 U.S. 953 (2004).

<sup>14</sup> *Le Page’s Inc. v. 3M*, 13.

<sup>15</sup> Ezt az érvelést használta a Törvényszék ítélete is (186. pont).



## Kedvezmények és kizárólagossági megállapodások versenypolitikai megítélése az EU-ban

### *A Bizottság erőteljesebben közgazdasági szempontú megközelítése*

Többéves előkészítés után 2009 februárjában látott napvilágot a piackorlátozó visszaélésekről szóló bizottsági iránymutatás (a továbbiakban: iránymutatás), amely nevének megfelelően inkább a Bizottság ügyindítási prioritásai tekintetében elemzi e magatartásokat, látszólag nem kívánja az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) esetjogát újraértelmezni, átírni.<sup>16</sup> Az iránymutatást szerényebb elnevezése ellenére maga a Bizottság és több tagállami versenyhivatal, köztük a GVH is az uniós versenyjog helyes értelmezésének vezérfonalaként kezeli. A dokumentum az utóbbi években uralkodó, alapvetően amerikai post-chicagói iskola jellemvonásait magán viselő *more economic approach* irányzatba<sup>17</sup> illeszkedik, a versenyjogsértésnél nagy szerepet tulajdonítva a fogyasztói jóléten esett sérelem vizsgálatának.

Ez a soft law dokumentum a kizárólagossági megállapodásokkal egy fejezetben tárgyalja a kedvezményeket. Ennek oka, hogy funkciójuk lényegében egyező: a vevők lekötése révén piacot biztosítani a domináns vállalkozás számára. Az iránymutatás szerint a feltételes árengedmény általában úgy működik, hogy a vevő árengedményt kap, ha vásárlásai egy meghatározott referencia-időszakban meghaladnak egy bizonyos küszöbértéket. Az árengedményt ilyenkor vagy minden vásárlásra (*visszamenőleges hatályú árengedmény*), vagy a küszöbérték eléréséhez előírt vásárlásokat meghaladó vásárlásokra (*többletárengedmény*) érvényesítheti. A Bizottság szerint a visszamenőleges hatályú árengedménnyel jelentős piaclezáró hatás érhető el, mivel a vevők számára kevésbé lesz vonzó az a megoldás, hogy kis összegű keresletüket egy másik szállítóhoz vigyék át, ha ez a visszamenőleges hatályú árengedmény elvesztését eredményezi. A versenyellenes piaclezárás valószínűsége nagyobb, ha a versenytársak nem képesek azonos feltételekkel versenyezni az egyes vevőknél jelentkező kereslet egészéért. A feltételes árengedmény lehetővé teszi, hogy az erőfölényes vállalkozás egyes vevők keresletének *meg nem támadható részét* (azt a mennyiséget, amelyet a vevő mindenképpen az erőfölényben lévő vállalkozástól venne meg) a kereslet megtámadható részéért (azért a mennyiségért, amely kapcsán a vevő helyettesítő terméket kíván és képes venni) fizetendő ár csökkentésére használja.

A Bizottság mércéje szerint, amennyiben a tényleges ár az átlagos elkerülhető költség (AAC) alatt van, az árengedményrendszer főszabályként alkalmas a hasonlóan hatékony versenytársak kizárására. Ha a tényleges ár az átlagos elkerülhető költség

<sup>16</sup> A Bizottság közleménye. Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben levő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (2009/C 45/02), HL 2009.2.24., C 45/7-20.

<sup>17</sup> Lásd erről kritikus megközelítésben Wils, 2014. A közgazdaságiasabb megközelítés mellett érvelt a Bizottság gazdasági tanácsadó testülete (EAGCP, 2005): [ec.europa.eu/dgs/competition/economist/eagcp\\_july\\_21\\_05.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/eagcp_july_21_05.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)



és a hosszú távú átlagos határköltés (LRAIC) között van, úgy egyéb tényezők vizsgálata is szükséges a hasonlóan hatékony versenytársak kiszorulásának bizonyításához.

Az iránymutatás értelmében fontos annak a vizsgálata is, hogy az árengedményrendszert egyéni vagy egységes küszöbértékekkel alkalmazzák-e. Az egyéni küszöbérték a vevő teljes igényének százalékaként vagy egyéni mennyiségi célként kerülhet meghatározásra. Ily módon az erőfölényes szállító a küszöbértéket olyan szinten határozhatja meg, amely megnehezíti a vevők számára a szállítók közötti váltást, és így maximalizálja a lojalitást ösztönző hatást. Ezzel ellentétben az egységes mennyiségi küszöbértéktől nem várható jelentős lojalitást ösztönző hatás. Azonban, ha megállapítható, hogy az egységes mennyiségi küszöbérték a vevők számottevő része tekintetében megközelelti az igényeket, akkor valószínű lesz az egységes árengedményrendszer versenyellenes piaclezáró hatása.

## A Bíróság esetjoga

A hetvenes évek végétől a Bizottság, illetve a vitaminügyben a döntést jóváhagyó Bíróság a hűséget generáló kedvezményeket szigorúan ítéli meg. A több vitamin piacát is domináló *Hoffmann-La Roche* kizárólagos vagy quasi kizárólagos szerződések esetén ügyfelenként változó mértékű kedvezményt adott a listaárból.<sup>18</sup> A Bíróság szerint e konstrukciónak az volt a célja, hogy a vásárlót vagy annak vezetőit megfossza a beszerzési források közötti választási lehetőségektől, vagy azok tekintetében korlátozza őket, és ezáltal akadályozza más gyártók piacra lépését. Problémásnak találta azt is, hogy a hűségengedmény lehetővé teszi a kereskedelmi partnerek közötti diszkriminációt: azonos szolgáltatásért különböző árat kell hogy fizessenek, azon az alapon, hogy az egyik kizárólag az erőfölényben lévő cégtől szerzi be a termékeit, míg a másik versenytársaktól is rendel.

Néhány évvel később az abroncsok piacán domináns *Michelin* engedményrendszere akadt fent a Bizottság rostáján.<sup>19</sup> A Bizottság megállapítása szerint a Michelin által követett el visszaélést, hogy bónuszrendszere egyénileg, írásban világosan nem definiált értékesítési célszámokon alapult. A Bíróság ítéletében emlékeztetett arra, hogy amennyiben az engedményeket viszonylag rövid időszak alatt elért mennyiség alapján nyújtják (adott esetben egy év), az időszak végére jelentőst nyomást gyakorol a vevőre, hogy elérje az engedményhez szükséges célszámot. A kedvezményrendszer így korlátozhatta a kereskedőket a mindenkor piaci helyzetnek megfelelő legjobb ajánlat kiválasztásában. A Michelin-ügy szerint a kedvezmény akkor is versenysértő lehet, ha nem követeli meg a vevőtől, hogy teljesen vagy részben a domináns szállítótól vásároljon. Az ilyen, kizárólagossági elemet nem tartalmazó kedvezmények versenyjogi megítélése összetett feladat, amely során a bónuszrendszer szabályainak elemzésén túl tekintettel kell lenni arra, hogy a kedvezmény

<sup>18</sup> 85/76. *Hoffmann-La Roche & Co. AG kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:1979:36].

<sup>19</sup> 322/81. *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:1983:313].



- mögött van-e azt indokoltá tevő gazdasági szolgáltatás;
- tendenciájában megszünteti vagy korlátozza-e a vevő döntési szabadságát a tekintetben, hogy kitől szerezze be az árut;
- elzárja-e a piacot a versenytársaktól;
- ugyanolyan ügylet során eltérő feltételeket kínál-e;
- versenytorzítás révén tovább fokozza-e a már meglévő erőfölényét.

A versenyjogi értékelés a Bíróság szerint két lépcsőből áll. Elsőként vizsgálandó, hogy a kedvezmény vagy bónusz *korlátozó hatású-e*, azaz alkalmas-e a versenytársak számára a belépést kizárni vagy jelentősen megnehezíteni, illetve alkalmas-e arra, hogy kizárja vagy még nehezebbé tegye a vevő beszerzési forrásról hozott döntését. Az első lépéshez kötődően a Bíróság további támpontot ad, amikor felsorol néhány kedvezményfajtát, amely versenykorlátozó hatással járhat:

- egy bizonyos cél elérésétől függ a kedvezmény;
- a kedvezmény nemcsak a vizsgált időszak alatt elért rendelésnövekedéstől függ, hanem a vásárlások mögött álló teljes forgalmat veszi alapul (visszaható hatályú kedvezmény);
- a nyomás erejét fokozza, ha a kedvezményt alkalmazó domináns vállalkozás jóval nagyobb piaci részesedéssel bír, mint versenytársai.

Másodikként vizsgálni kell azt is, hogy milyen *objektív gazdasági indokok* álltak a kedvezmény mögött. Mérlegre kell tenni, hogy a fogyasztóra káros versenykorlátozást ellensúlyozzák-e a fogyasztókra kedvező hatékonysági előnyök. Nincs lehetőség kimentésre, ha nincs a kedvezmény és az előnyök között ok-okozati kapcsolat, vagy ha az nem feltétlenül szükséges az előnyök eléréséhez.

A következő híres jogeset a repülőjegy-árusítások piacát érintette. A Bizottság 1999-ben hozott határozatában azért marasztalta el a piacvezető *British Airways*-t, mert utazási irodáknak adott kedvezményei akadályozták versenytársai piaci térnyerését. A határozatot a Törvényszék is jóváhagyta, elfogadva azt, hogy az utazási ügynököket arra ösztönözte a *British Airways*, hogy az ő járataira rendeljenek jegyeket, ami a versenytársak kárára korlátozta az ügynökök üzleti szabadságát.<sup>20</sup> A Bíróság ítéletében megerősítette a *Hoffmann-La Roche*- és *Michelin*-esetjogot. A felperes sikertelenül citálta az EUMSZ 102. cikk b) pontját, amely szerint az élénk árverseny és a kizorító visszaélés közötti különbségtétel alapja „a termelés, a piac, vagy a műszaki fejlődés korlátozása a fogyasztó rovására” kell, hogy legyen. A Bíróság megközelítése úgy látszik, egyenlőség-jelet tesz a versenytársak hátrányba hozása és a fogyasztói sérelem között.

Nem sokkal az Intel-határozat előtt a Bizottság 24 millió euróval sújtotta a norvég *Tomra* csoport tagjait, mivel korlátozták, késleltették a versenytársak piacralépését a boltokban használt üresüveg-visszaváltó gépek piacán.<sup>21</sup> A *Tomra* egyrészt kizárólagos megállapodásokat kötött, másrészt individualizált mennyiségi kedvezményeket

<sup>20</sup> A Bizottság 2000/74/EK számú határozata, Case No. IV/D-2/34.780. – *Virgin/British Airways*, OJ L 30., 2000. 02. 04., 1. T-219/99. *British Airways plc kontra Bizottság* [ECLI:EU:T:2003:343].

<sup>21</sup> IP/06/398., 2006. március 29. A bíróság meglehetősen magas, a világszintű forgalom 7%-a. Case No. COMP/38.113 – *Prokent/Tomra*.



alkalmazott, amelyeket úgy állapítottak meg, hogy lényegében megfeleltek az előző évi teljes forgalomnak. Mivel a magatartás a domináns cég ügyfélbázisának jelentős részére kiterjedt, azok nyilvánvalóan alkalmasak voltak a versenytársak piachoz való hozzáférést korlátozni. A Bizottság azon tényleges hatásokkal is alátámasztotta döntését, amelyek szerint a Tomra fenntartotta magas piaci részesedését, versenytársai kicsik maradtak, és nem volt példa sikeres belépésre sem. A Törvényszék előtt a Tomra sikertelenül támadta a határozatot azzal, hogy nem volt piaclezáró stratégiája.<sup>22</sup> A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a visszaélés objektív fogalom, amely erre vonatkozó vállalati stratégia nélkül is megállapítható. A visszaéléshez elegendő volt azt bizonyítani, hogy a vizsgált öt év során a kereslet jelentős részét, átlagosan mintegy 39%-át érintette a kedvezmény. 2012-ben az Európai Unió Bírósága is egyetértett az elsőfokú döntéssel: a piac jelentős részének lezárása nem igazolható annak bizonyításával, hogy a piac megszerezhető része elegendő nagyságú ahhoz, hogy meghatározott számú versenytársat befogadjon. A piac lezárt része vevőinek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy részesüljenek a piacon fennálló verseny lehető legmagasabb szintjében, a versenytársak részére pedig a piac egészén lehetővé kell tenni az érdemen alapuló versenyhelyzetben való működést, és nem csupán annak egy részén.<sup>23</sup>

A *Tomra*-döntés abban különbözik az alább bemutatott *Intel-ügytől* és a bizottsági iránymutatástól, hogy itt még nem volt tétkérdés az, hogy a versenytársak tudnak-e érdemben versenyezni a kedvezménnyel érintett mennyiségért is. A *Tomra* itt csak azt próbálta bizonyítani (sikertelenül), hogy a versenytársak életben tudtak volna maradni a kedvezménnyel nem érintett árumennyiség szállítása révén is.

Nem hűségkedvezmény volt a tárgya, de a piaclezáró logika miatt fontos felidézni egy domináns-szimpatizáns ítéletet is. A *Post Danmark I.* ügyben 2012 májusában döntést hozó nagytanács kimondta, hogy a 102. cikk „nem irányul annak biztosítására sem, hogy az erőfölényben lévő vállalkozásnál kevésbé hatékony versenytársak a piacon maradjanak. Így nem minden kizorító hatás korlátozza szükségképpen a versenyt. Fogalmilag az érdemen alapuló verseny a különösen az árak, a választék, a minőség vagy az innováció szempontjából kevésbé hatékony, tehát a fogyasztók számára kevésbé érdekes versenytársak piacról való eltűnéséhez, illetve kizorulásához vezethet.”<sup>24</sup>

Közel három évvel később a *második Post Danmark-ügyben* is döntést hozott a Bíróság.<sup>25</sup> Ezúttal előzetes döntéshozatali eljárásban került sor az erőfölénnyel való visszaélést tiltó cikk értelmezésére. A Bíróság először is kiemelte, hogy a kedvezmény által érintett szereplők nagy száma önmagában nem tesz egy magatartást visszaélésszerűvé. A piaci érintettség mértéke ugyanakkor a jogsértés súlya, illetve a bírság kapcsán fontos szempont lehet. Ugyanakkor azt is leszögezte a Bíróság, hogy a piac lefedettsége egy lehet a sok jogsértés kapcsán vizsgálendő szempont közül.<sup>26</sup> Mint azt majd látjuk, az *Intel-ügyben* a Bíróság, ha futólag is, de megerősíti, hogy a piac lefedettségének mértékét vizsgálni kell a piaclezáró hatás értékelése során.

<sup>22</sup> T-155/06, *Tomra Systems és társai ASA kontra Európai Bizottság* [ECLI:EU:T:2010:370].

<sup>23</sup> C-549/10 P, *Tomra Systems és társai ASA kontra Európai Bizottság* [ECLI:EU:C:2012:221].

<sup>24</sup> C-209/10, *Post Danmark kontra Konkurrenceradet I.* [ECLI:EU:C:2012:172] 21–22. pontok.

<sup>25</sup> C-23/14, *Post Danmark A/S kontra Konkurrenceradet II.* [ECLI:EU:C:2015:651].

<sup>26</sup> C-23/14, *Post Danmark A/S kontra Konkurrenceradet II.* [ECLI:EU:C:2015:651] ítélet 44. és 68. pontok.





## A GVH kedvezményekkel kapcsolatos gyakorlata

A GVH honlapján a „kedvezmény” és „erőfölény” szó kombinációra eső igen kevés találat is jól mutatja, hogy a díjkedvezmények vizsgálata nem volt az elmúlt évek kiemelt versenypolitikai területe. Mindössze két jogeset érdemel kiemelést, az egyik megszüntetéssel, a másik bírsággal végződött, és közös bennük, hogy mindkettő a Magyar Posta gyakorlatát vizsgálta, nem sokkal a piaci liberalizációt követően.

A GVH 2002-ben 20 millió forintra bírságolta a Magyar Postát, mert az a postai alapszolgáltatás piacán fennálló erőfölényes helyzetét arra használta fel, hogy a versenyző piacnak mondható küldeménykézbesítés piacán a versenyt korlátozza, torzítsa.<sup>27</sup> Olyan kedvezményeket kínált, amelyek révén a megrendelő nemcsak a kézbesítéssel, hanem a küldemény előállításával is a korábbi monopóliumot bízta meg. A jogsértés kimondásában fontos szerepe volt annak az elvi tételnek, hogy az egyetemes szolgáltatások terheinek ellensúlyozására fenntartott szolgáltatások kiváltságait élvező egyetemes szolgáltató más tevékenységek végzéséhez alapszükségletet jelentő postai hálózatához egyenlő feltételekkel kell, hogy hozzáférést biztosítson a kapcsolódó piacok szereplői számára.<sup>28</sup>

Néhány évvel később (de még a Bizottság *Intel-határozatát* megelőzően), a GVH eljáró versenytanácsa a Magyar Posta hűségkedvezményeinek vizsgálatakor hatásalapú megközelítést alkalmazva szüntette meg az eljárást. Úgy érvelt, hogy kizárólagossági kikötés hiányában annak vizsgálatakor, hogy egy kedvezmény alkalmas-e más vállalkozások piacralépésének akadályozására, meghatározó jelentőséggel bír a kedvezmény mértéke. Mivel a Magyar Posta hűségkedvezménye 1, illetve igen magas forgalom esetén 1,5%-ot tett ki, a versenytanács nem látta bizonyítottnak sem a magyar, sem az uniós versenyjog sérelmét.<sup>29</sup>

A Magyar Posta alkalmazott egy úgynevezett szortiment bónuszt is, amely a hűségkedvezményhez hasonlóan a forgalom növekedése esetén a teljes forgalom után járó kedvezmény volt. A kedvezmény alapját képező forgalom azonban nemcsak a dominált levélpostai szolgáltatások forgalmát foglalta magában, hanem olyan szolgáltatások forgalmát is, amelyek tekintetében a postának érdemi versenytársai vannak. Ezt azért találta aggályokra okot adónak a versenytanács, mert alkalmas lehetett a versenyző piacokon a Magyar Posta helyzetének nem hatékonysági alapon történő erősítésére. E hatás kapcsán is kimondta, hogy az annál erősebb, minél nagyobb a kedvezmény mértéke. A tények azonban nem erősítették meg ezt a feltételezést. A szortiment bónusz alá tartozó szolgáltatások közül a küldemény-előállítás piaca kapcsán a vizsgálók külön is megvizsgálták, hogy milyen hatásai lehettek a 2005. évben a kedvezménynek. Kiderült, hogy a Magyar Posta bónuszt igénybe vevő valamennyi ügyfele a kedvezmény eléréséhez szükséges forgalmi feltételt a küldemény-előállítási szolgáltatásból származó forgalom nélkül is teljesítette volna, továbbá az ügyfelek nyilatkozatai szerint a szortiment bónuszkedvezmény nem befolyásolta döntésüket a küldemény-előállítást végző szolgáltató kiválasztásában. Minderre tekintettel a versenytanács úgy ítélte meg, hogy

<sup>27</sup> Vj/167/2001. határozat.

<sup>28</sup> Vj/167/2001. határozat 89. pontja. Ez is mutatja, hogy ennek a jogsértést kimondó ügynek elég erősen alapvető eszkozhozzáférés üzenete is volt.

<sup>29</sup> Vj/174/2005. határozat 52. pontja.



a szortiment bónuszkedvezménynek tényleges hatása nem lehetett a Magyar Posta helyzetére a küldemény-előállítás piacán.

Az EU-gyakorlatra hivatkozva azonban azt is felidézte a versenytanács, hogy a tényleges hatások hiányában is megállapítható lehet a visszaélés. Mindazonáltal nem látta indokoltnak annak további vizsgálatát, hogy az egyébként is csekély mértékű kedvezmény fennmaradása esetén alkalmas lett volna-e versenyt korlátozó hatás kifejtésére. A Magyar Posta ugyanis a 2006. évben már nem alkalmazza a szortiment bónuszt, illetve tényleges piaci hatás hiányában bírság kiszabása sem lett volna indokolt.<sup>30</sup>

## A Bizottság Intel-határozata

A Bizottság többéves vizsgálatot követően 2009. május 13-án megállapította, hogy az Intel jelentős árkedvezményeket adott a meghatározó PC-gyártóknak (Acer, Dell, HP, Lenovo, és a NEC), továbbá a Media Markt üzlethálózatot működtető Media Saturn Holdingnak (MMSH). Ehhez azt kellett vállalniuk, hogy szinte kizárólag (igényük 80–100%-kát lefedően) tőle vásároljanak processzorokat. A Dell esetében teljes kizárólagosság esetén járt a kedvezmény, a Lenovónál a notebookokra vonatkozott az exkluzivitás, a HP-nek az üzleti desktopokban használt CPU-k 95%-át kellett az Inteltől beszereznie, a NEC-nek pedig a teljes CPU-igényének legalább 80%-át kellett az Intellel leszerződnie. Az MMSH akkor élvezhette az olcsóbb árat, ha csak Intel-processzorral felszerelt számítógépeket árult.

Volt egy másik szála is az Intel gyakorlatának, amely a kedvezményrendszerrel egyértelműben gyanút keltő volt: az Intel azért fizetett a számítógépgyártóknak és egyes kiskereskedelmi láncoknak, ha azok vállalták, hogy nem, vagy legalábbis késleltetve forgalmaznak AMD-processzorokat használó termékeket.

Az x86 CPU processzoregységek piacán az Intel mellett a jóval kisebb AMD versenyzett a vásárlók kegyeiért. A 2002 és 2007 közötti éveket lefedő vizsgált időszakban az Intel részesedése a világméretű piac 70–80%-a között mozgott. Emellett a Bizottság úgy találta, hogy jelentős piacralépési akadályok is nehezítik az új szereplők megjelenését.

A határozat indokolásában a Bizottság az ugyanolyan hatékony versenytárs tesztjét is lefuttatta, amely a hűségkedvezményeket egyfajta ragadozó árazásként kezeli. Az érvelés ugyanakkor nem tért ki arra, hogy lett-e volna lehetősége az erőfölényes cégnek a veszteséget utóbb visszaszerezni.

A Bizottság arra a kérdésre kereste a választ, hogy milyen áron kellene kínálnia CPU-it egy az Intelhez hasonlóan hatékony (AEC, „as efficient competitor”) versenytársnak, hogy kompenzálja az azt beépítő termékgyártókat („original equipment manufacturer”, a továbbiakban: OEM) az Intel által nyújtott árengedmény elvesztéséért.<sup>31</sup> A most először „élesben” alkalmazott „hasonlóan hatékony versenytárs”-elemzés hipotetikus abban az értelemben, hogy azt nézzük, kizárt-e egy olyan versenytárs piacra lépése, amely hasonlóan hatékony, mint az Intel, de olyan terméket kíván értékesíteni, amely nem rendelkezik

<sup>30</sup> Vj/174/2005. határozat 58. pont.

<sup>31</sup> Az AEC-teszt alkalmazásának alapossága megmutatkozott abban is, hogy az 516 oldalas határozatból mintegy 150 oldalt tett ki.



olyan széles vevőkörrel, mint az Intel terméke (ez az elemzés tehát független attól, hogy az AMD ténylegesen piacra tudott-e lépni). Az elemzés három tényezőt vesz figyelembe:

- a megtámadható részt (egy adott vevő beszerzéseinek azon hányadát, amelyet észszerű keretek között bármely időszakban egy új versenytárshoz tud irányítani – jelen esetben úgy tűnt, hogy a kereslet egy elhódíthatatlan része mindenképpen az Intelhez kapcsolódik),
- egy releváns időhorizontot (legfeljebb egy év) és
- a reális költségek releváns mértékét (átlagos elkerülhető költség).

E teszt szerint, ha az Intel árengedményrendszere ahhoz vezet, hogy a megtámadható részre tekintettel egy hasonlóan hatékony versenytársnak csak úgy tudná kompenzálni az OEM-eket az Intel által nyújtott árengedmény elvesztéséért, ha az Intel költségeinek reális mértéke alatt kínálná termékeit, akkor az árengedmény alkalmas arra, hogy kizárja a piacról a hasonlóan hatékony versenytársat. Ez megfosztaná a végső fogyasztókat azon különböző termékek közötti választás lehetőségétől, amelyeket az OEM egyébként kínált volna, ha döntését kizárólag a termékek egymáshoz viszonyított érdemein, valamint az Intel és versenytársai által felszámított egységárak alapján hozta volna meg.

A fogyasztói hátrány kapcsán a Bizottság konklúziója szerint az Intel feltételhez kötött árengedményei és kifizetései a főbb OEM-ek és egy jelentős kiskereskedelmi lánc lojalitását váltották ki, jelentősen csökkentve a versenytársak arra való képességét, hogy x86-os CPU-ik érdemei alapján versengjenek. Az Intel a fenti magatartások révén volt képes megőrizni domináns piaci helyzetét az egyetlen jelentős versenytárral, az AMD-vel szemben, továbbá alkalmas volt arra, hogy az innovációt akadályozza, és a fogyasztók választási szabadságát korlátozza.

A Bizottság a hatékonysági védekezés kapcsán elutasította az Intel érveit, mivel azok általánosabban kapcsolódtak olyan magatartáshoz, amelyet a Bizottság nem szokott kifogásolni (önmagában az árengedmény nyújtása), nem pedig ahhoz, amelyet a Bizottság konkrétan kifogásolt (vagyis az árengedményekhez kapcsolt feltételekhez).

A Bizottság határozatában, követve a 2006-os bírság közleményében foglalt elveket és számítási módszert, 1,06 milliárd euró bírságot szabott ki az Intelre – a szankció kérését az alábbiakban külön is megvizsgálom.

## A határozat bírósági felülvizsgálata

### A Törvényszék ítélete

Az Intel természetesen a Törvényszékhez fordult jogorvoslatért, az első fokú uniós bíróság azonban, hosszas mérlegelést követően, közel 1650 pontból álló ítéletével valamennyi kereseti kérelmét elutasította.<sup>32</sup> A Törvényszék 2014. június 12-i ítéletében úgy találta, hogy az Intel által alkalmazott kedvezményrendszer olyan formájú volt, hogy nem volt szükség valamennyi körülmény részletes mérlegelésére, így többek között a hasonlóan hatékony versenytárs tesztjének lefuttatására. Az EU-esetjogot úgy

<sup>32</sup> T-286/09 *Intel kontra Bizottság* [ECLI:EU:T:2014:547].



értelmezte a Törvényszék, hogy lényegében háromféle eset adódhat. A szokásos mennyiségi kedvezmények vélelmezetten jogszerűek, a tényleges vagy közel kizárólagos lekötést eredményező kedvezmények viszont vélelmezetten jogsértőek, mivel azok korlátozzák a vevő azon döntési szabadságát, hogy kitől vásároljon, s egyben megakadályozzák más szállítók piacra lépését. A harmadik kategóriás hűségkedvezmények a nem-kizárólagos, de mégis hűséget erősítő, például cél-kedvezmények, amelyek esetében minden körülményre kitekintő vizsgálat után dönthető el, hogy sor került-e visszaélésre.<sup>33</sup> Ezt a kategorizáló csoportosítást szokás formaalapú megközelítésnek nevezni, amivel szemben azt lehet kritikaként felhozni, hogy nem tesz fel olyan fontosnak tűnő kérdéseket, hogy mekkora volt a kedvezmény mértéke, a piac mekkora részét fedte le (maradt-e hely a versenytársak számára), vagy éppen hogy mennyi ideig volt érvényben.

A Törvényszék az Intel kedvezményeit a vélelmezetten jogsértő második kategóriába sorolta. Emlékeztetett arra, hogy egy az Intelhez hasonlitos, lényegében elkerülhetetlen kereskedelmi partner a kizárólagosság alapú kedvezményei révén meg tudja nehezíteni mások piacralépését vagy terjeszkedését. A versenytárs olcsóbbnak tűnő termékére váltva ugyanis visszamenőleges kedvezmény esetén nemcsak a támadható, azaz jövőbeli vételekre, hanem a múltbeli ügyletekre nézve is elveszítené a kedvezmény összegét. Az erőfölényes cég így lényegében a nem támadható (múltbeli) kereslet kapcsán fennálló erőpozícióját használja ki a támadható keresleti rész megszerzése érdekében.<sup>34</sup>

A Törvényszék tehát nem tanúsított különösebb figyelmet a megállapodás piaci körülményeinek, így annak hogy az mennyi időre szólt, vagy hogy a piaci eladások mekkora hányadát fedte le – adott esetben ez átlagosan a világpiacon 14%-a volt, azaz észszerűen azt lehetett volna gondolni, hogy a versenytárs AMD tudott volna magának más, kedvezményrel le nem kötött vevőket is találni.<sup>35</sup> A melletti érvként, hogy a 102. cikk alkalmazásában nem létezik ez a fajta „de minimis” kivétel (Rey–Venit, 2015:10),<sup>36</sup> fel lehet hozni azt, hogy az erőfölényes vállalkozás piacot uraló létezése önmagában olyan nyomás alá helyezheti a keresleti oldalt szereplőit, hogy a piacnak egy egyébként csekélynek tűnő szeletének a lekötése is súlyos korlátozó hatásokkal járhat. (Rey–Venit, 2015:11)<sup>37</sup> Rey és Venit rámutatnak, hogy a Törvényszék ezen hatásközömbös megközelítése a bizottsági iránymutatás több pontjával is kifejezetten ellentétben áll. (Rey–Venit, 2015:10)<sup>38</sup>

<sup>33</sup> T-286/09 *Intel kontra Bizottság* [ECLI:EU:T:2014:547], 79. pont.

<sup>34</sup> A Törvényszék Intel-ítélete, 92–93. pontok.

<sup>35</sup> A Törvényszék Intel-ítélete, 116–119. pontok. Még pontosabban: a vizsgált első három évre volt igaz a 14%, az utolsó kettőnél már csak 3,5% volt.

<sup>36</sup> E fordulatot használják Rey–Venit (2015:10). Megjegyzendő, hogy James Venit az Intel ügyvédje volt.

<sup>37</sup> Rey és Venit ezt „statikus erőfölény”-megközelítésként kritizálják: eszerint, ha egy piacon erőfölényt azonosítottak, akkor az olyan súlyosan károsítja a versenyt, hogy annak további korlátozása már nem lehet megengedett.

<sup>38</sup> Rey és Venit az iránymutatás 20., 21., 40., 43. pontjaira hivatkozik (az AEC-teszt relevanciája, a lezárt piac mérete, a kedvezmény mértéke, a kedvezmény és a vásárlási döntés közötti okozati kapcsolat). Természetesen egyik bíróságot sem köti a Bizottság által kiadott jogértelmező iránymutatás, ugyanakkor a Bizottság főszabályként köteles ahhoz tartani magát.



## A főtanácsnoki indítvány

Az Intel fellebbezésében hat kereseti kérelmet terjesztett elő. Ezek közül az első három foglalkozott az erőfölénnyel való visszaélés problémáival, a többi az EU-joghatósággal, a védekezéshez való jog sérelmével és a bírság összegével. E tanulmányban a visszaélés kérdésre koncentrálunk, kisebb mértékben kitérve a szankció témára is.

Wahl főtanácsnok 2016. októberi indítványában jelentős részben meggyőzőnek tartotta a felperesi érveket, ezzel előrevetítve a Bizottság számára kedvezőtlen bírósági kimenetet.<sup>39</sup> Az első kereseti kérelem lényegében a hűségkedvezményügyekben alkalmazandó jogi tesztről szólt. A minden kedvezményügyek ősenek tekinthető *Hoffmann-La Roche* ügyet a főtanácsnok úgy javasolta értelmezni, hogy az ugyan lefekteti a kizárólagos kikötésű kedvezmények jogellenességének elvét, de ennek ellenére a Bíróság alaposan megvizsgálta a vitaminpiac működési folyamatait.<sup>40</sup> Wahl szerint így valójában csak kétféle kedvezményrendszer között tesz különbséget az uniós esetjog: a vélelmezett jogszerű mennyiségi kedvezmények és a minden körülmény vizsgálatát megkövetelő, vélelmezett jogsértő hűségkedvezmények között.<sup>41</sup> A formalista megközelítést támadók táboránál jó pontot szerzett az a véleménye is, hogy a biztos alapokon álló, jogbiztonságot adó kategorizálás mind a piaci szereplőknek, mind a jogalkalmazóknak hasznos – „az önkényes kategorizálás azonban nem”.<sup>42</sup> A főtanácsnoki indítvány másik fontos jellemzője, hogy nemcsak a kedvezményes visszaéléses jogeseteket próbálta észszerűen rendszerezni, hanem igyekezett a kedvezményes eseteket az árázással kapcsolatos visszaélések különféle típusaival összhangba hozni.

Wahl főtanácsnok a harmadik felperesi kérelem kapcsán azt is kimondta, hogy a Törvényszék tévesen értékelte kizárólagos jellegűnek a kedvezményt a HP és a Lenovo vonatkozásában, mivel azok a két vállalkozás adott évi x86 CPU-keresletének csak 28%-át, illetve 42%-át fedték le, miközben a Bizottság nem határozott meg külön piacot az üzleti és magánfelhasználású CPU-k kapcsán.

A jogsértés mércéje, azaz a versenyen esett sérelem bekövetkeztének bizonyítása kapcsán Wahl főtanácsnok elismerte, hogy az esetjog alapján nem feltétlen szükséges tényleges hatásokat bizonyítani a Bizottságnak. Elegendő a káros versenyhatások valószínűségét, alkalmasságát bemutatni. Ezt azonban „minden valószínűség szerint” kell bizonyítani, a versenyhatóság nem elégedhet meg a hipotetikus, elméletileg lehetséges káros hatás bemutatásával. Ez konkrétan azt jelenti, hogy nem elegendő „inkább valószínű, mint sem” módon bizonyítani a versenyellenes hatásokat.<sup>43</sup>

Ezután a főtanácsnok az alábbi piaci jellemzők elemzése kapcsán talált kivetnivalót a Törvényszék ítéletében. Függetlenül attól, hogy pontosan milyen formát ölt a versenykorlátozó visszaélés, meg kell vizsgálni, hogy a lekötött, érintett forgalom a piac egészének mekkora részét teszi ki.<sup>44</sup> Az időtartam is releváns, szemben a Törvényszék értelmezésével, egymást követő, de egyenként rövid tartalmú kedvezményeket nem

<sup>39</sup> ECLI:EU:C:2016:788.

<sup>40</sup> Vélemény 75. pont.

<sup>41</sup> Vélemény 81–82. pontok.

<sup>42</sup> Vélemény 103. pont.

<sup>43</sup> Vélemény 117. pont.

<sup>44</sup> Vélemény 140. pont.



lehet összevontan kezelni. Fontos hibának tartotta, hogy a Törvényszék fölöslegesnek tartotta a Bizottság által is elvégzett AEC-teszt pontos alkalmazásának ellenőrzését.<sup>45</sup> A kedvezmények piaci lefedettsége kapcsán a 14%-os vagy akár az 5%-os számok kapcsán sem zárta ki a visszaélés lehetőségét.<sup>46</sup> Gondolatmenetéből úgy tűnik, hogy éppen az ilyen alacsony piaci lefedettségű kedvezményeknél van helye a „minden piaci körülményt” mérlegre tevő jogi értékelésnek.

## A Bíróság ítéletei

A Bíróság nagytanácsa, nagyobb részt követve a főtanácsnoki indítványt, 2017. szeptember 6-án hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte az elsőfokú bíróságot.<sup>47</sup> Ugyan kitért a fontos anyagi jogi kérdésekre is, de tulajdonképpen tipikus bírói hozzáállást tanúsítva, eljárásjogi jellegű hibára alapozta a hatályon kívül helyezést, amikor megállapította, hogy a Törvényszéknek érdemben meg kellett volna vizsgálnia a felperes AEC-teszt alkalmazását kifogásoló érveit.<sup>48</sup> Nem írta teljesen újra a több évtizedes esetjogot, azt azonban kimondta a Bíróság,<sup>49</sup> hogy a *Hoffmann–La Roche*-ítéletben foglalt tesztet annyiban finomítani szükséges, hogy lehetőséget kell adni az erőfölényes vállalkozásnak bemutatni azt, hogy a kedvezményrendszere mégsem jár a gondolt piaclezáró hatással. Sok kérdés azonban nyitva maradt, mind az alkalmazandó teszt (formalista/hatásalapú), mind a hatás bekövetkeztének valószínűsége tekintetében.

Az ítélet első felében lefektetett alapelvek között a nagytanács megerősítette a *Post Danmark I.* ügyben kimondott tételt, amely szerint nem akármelyik versenytárs piacról való kizorolása tekinthető versenykorlátozónak. Az érdemi verseny lényegét képezi ugyanis, hogy ahol nyertesek vannak, ott vesztesek is lesznek. Van, aki kénytelen elhagyni a piacot, s van, aki marginalizálódik.<sup>50</sup> A 102. cikknek tehát nem célja a kevésbé hatékony versenytársak védelme.<sup>51</sup> Ennek mintegy ellentételezéséként azonban az erőfölényes vállalkozás különleges felelősségét is hangsúlyozta a Bíróság.<sup>52</sup>

A Bíróság úgy látta, hogy az AEC-teszt lefuttatása fontos szerepet játszott a támasztott határozatban, s ezen nem változtat az sem, hogy az abban megtestesülő piaci hatáselemzést a Bizottság úgymond a biztonság kedvéért folytatta le, hiszen az esetjog

<sup>45</sup> Vélemény 165. pont.

<sup>46</sup> Vélemény 143. és 169. pontok.

<sup>47</sup> C-413/14 P, *Intel kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:2017:632].

<sup>48</sup> A jelen tanulmányban nem tárgyalt joghatósági és eljárásjogi hibák kapcsán a Bíróság elutasította a kereseti kérelmeket.

<sup>49</sup> Az ítélet angol nyelvű szövege a „clarify” igét használja, nem pedig a korábbi esetjog újrainrásáról van szó, lásd az *Intel*-ítélet 138. pontját.

<sup>50</sup> C-209/10 *Post Danmark* [ECLI:EU:C:2012:172], 134. pont. Az *Intel*-ítélet 136. pontjában ezt így fejt ki a Bíróság: „Így nem minden kizorító hatás korlátozza szükségképpen a versenyt. Fogalmilag az érdekeken alapuló verseny azt eredményezheti, hogy a különösen az árak, a választék, a minőség vagy az innováció szempontjából kevésbé hatékony, tehát a fogyasztók számára kevésbé érdekes versenytársak eltűnnek a piacról, illetve kizorolnak onnan.”

<sup>51</sup> Ítélet 134. pont. Venit megjegyzi, hogy ezzel a Bíróság kifejezetten elutasította azok jogértelmezését, akik általában minden piaci szereplő kizorolását jogsértőnek tartanák (utalva Wouter Wils idézett tanulmányának 405. oldalára). Venit (2017:8, 57. lábjegyzet)

<sup>52</sup> Ítélet 135. pont.



szerint – álláspontja szerint – arra nem lett volna köteles. Az ítélet fontos hozománya, hogy szakít azzal a megközelítéssel, hogy a hűségkedvezményként kategorizált kedvezményrendszer abszolút biztosan visszaélésnek minősül a 102. cikk alatt. Ugyan megismétli a kizárolagosságközeli helyzetet eredményező kedvezmények jogsértés vélelmét, ez azonban kiegészül azzal, hogy amennyiben a vállalkozás a piaclezáró hatás hiánya mellett hoz fel érveket, akkor lényegében minden releváns körülményt meg kell vizsgálni. Ilyenek különösen az erőfölény mértéke, a kedvezmény által lefedett érintett piac, a kedvezmény adás körülményei, annak időtartama, mértéke, valamint a kizorítás stratégiáját alátámasztó bizonyítékok.<sup>53</sup>

Az ítélet e részéről véleményem szerint nem túlzás azt mondani, hogy újraírta a *Hoffmann-La Roche* szigorú esetjogát. Akkor is igaz ez, ha lényegében csak annak lehetünk szemtanúi, hogy az esetjogban kialakult vélelmek mindegyike nem más, mint vélelem – azaz adott esetben megdönthetők. Az *Intel-ügy* bírósága tehát nem tett mást, mint kifejtette azokat a körülményeket, amikor megdönthetővé válik a visszaélés vélelme. Így a jövőben minden bizonnyal változik a jogi értékelés, a formalizmus helyett minden releváns körülményt mérlegre kell tenni, hiszen melyik erőfölényes vállalkozás ne próbálna meg azzal érvelni, hogy kedvezményei nem jártak piaclezáró hatással?

Venit kritikusan írja az ítéletről, hogy nem szentelt kellő figyelmet a piaci hatások kérdéskörének, egyedül a főtanácsnok indítványában található olyan megjegyzés, hogy a tényleges piaci hatásoknak is van szerepük a jogsértés értékelésekor. (Venit 2017:20–21, hivatkozva a vélemény 172. pontjára) Az Intel vizsgált gyakorlata 2007-ben szűnt meg, két évvel a Bizottság határozatát megelőzően. A Dell már 2006-ban a processzorainak jelentős részét az Intel helyett az AMD-től szerezte be. Mi több, az állítólagos jogsértés időtartama alatt az AMD eladásai fokozatos növekedést mutattak. Ezek olyan események voltak, amelyek önmagukban cáfolják a Bizottság hipotetikus elvégzett, piaclezárásra következtető AEC-tesztjét.

## A milliárdos bírság

Az elfogadása időpontjában a minden idők legsúlyosabb európai szankciójának számítótó döntés indokolásában a Bizottság a 2006-ban kiadott bírságközleményét követve kalkulálta a bírság összegét. A bírság összege az Intel 2008. évi árbevételének 4,15%-át teszi ki, amely kevesebb mint fele a maximálisan kiszabható összegnek. Az 1,06 milliárd eurós bírság jogszerűségére a Bíróság nem tért ki, mivel az ügyet az érdemét tekintve újabb felülvizsgálatra visszadobta. Így az alábbiakban a Törvényszék ítélete alapján mutatjuk be a szankció kapcsán felmerült kérdéseket, amelyek érintették egyrészt a Bizottság mint emberi jogi súlyú bírságot kiszabó szerv státuszát, illetve a bírság kalkulációját.

A Törvényszék a kiforrott esetjogra hivatkozva elutasította azt a felperesi érvet, amely azt kifogásolta, hogy a 2006-os bírságszámítási iránymutatást visszamenőleges hatállyal alkalmazta a Bizottság, hiszen a vizsgált magatartás részben az ez előtti időszakra datálható. A Törvényszék szerint sem a jogbiztonság, sem pedig a bűncselekmények és büntetések jogszerűségének az Emberi Jogok Európai Egyezménye

<sup>53</sup> Ítélet 139. pont.



(a továbbiakban: EJEE) 7. cikkének (1) bekezdésében szereplő elvével nem ellentétes, ha a Bizottság úgy dönt, hogy új bírságszabási iránymutatást fogad el, és azt – az 1/2003. sz. tanácsi rendelet 23. cikkének korlátai között – korábban elkövetett jogsértésre alkalmazza. A versenyjogi szabályok hatékony alkalmazásához fűződő közérdek alapján ugyanis a vállalkozásnak számolniuk kell azzal a lehetőséggel, hogy a Bizottság bírságpolitikája módosul, akár a számítási módszert, akár a bírságok szintjét tekintve.<sup>54</sup>

A Bizottság a bírság alapösszegéül a jogsértéssel érintett forgalom egy bizonyos mértékét veszi, amelyet a jogsértés súlyának függvényében állapít meg, majd a jogsértés éveinek számával megszoroz. A jogsértéssel érintett piacon elért forgalmat az EGT területén, a jogsértés utolsó teljes évében (2007) az x86 CPU eladásából befolyt összeg, közel 3,87 milliárd euró jelentette. A jogsértés időpontja öt év és három hónap volt.

A jogsértés súlya kapcsán a Bizottság a bírság iránymutatásban előirányzott 30%-ból csupán 5%-ot határozott meg. Ennek során vette figyelembe a jogsértés jellegét, az érintett felek piaci részesedését, a jogsértés földrajzi kiterjedését, azt, hogy az egységes jogsértés intenzitása eltért az évek során (a szóban forgó egyedi visszaélések többsége a 2002 és 2005 közötti időszakra koncentráldott), a visszaélések valószínű versenykorlátozó hatásai eltérőek voltak, valamint hogy az Intel megpróbálta a vizsgált magatartásokat elleplezni.

Az 5 év három hónapos időtartam 5,5-szeres szorzót eredményezett. Ezeken túl a Bizottság nem nevesített külön enyhítő vagy súlyosbító körülményeket.

Az Intel támadta a számítás módját, azt aránytalannak tartva s hangsúlyozva, hogy sem gondatlanul, sem szándékosan nem járt el a vizsgált magatartások kapcsán.

A Törvényszék a jogsértés időtartamában nem látott kivetnivalót, mivel egyetértett a Bizottság azon következtetésével, hogy az Intel egységes és folytatólagos magatartásának az volt a célja, hogy megakadályozza az AMD hozzáférését a stratégiai szempontból legfontosabb értékesítési csatornákhöz. Az egyetlen stratégiát szolgáló egyedi jogsértések közötti koherenciát nem szakította meg az a körülmény sem, hogy a Lenovóra és az MMSH-ra vonatkozó jogsértések kisebb jelentőségűek voltak a Dellt és a HP-t érintő jogsértéseknél.<sup>55</sup>

A Törvényszék nem volt hajlandó a számolgotás részleteiben elmerülni. Az indoklásban többször is felidézi azt a korábbi gyakorlatból fakadó tételt, hogy a Bizottság nem köteles megjelölni a megtámadott határozat indoklásában azt a módot, ahogy az egyes kifogásolt visszaélésszerű körülményeket a bírság összegének megállapításakor figyelembe vette.<sup>56</sup>

A Törvényszék nem látott kivetnivalót abban sem, hogy a Bizottság a forgalom számításakor nem hagyta figyelmen kívül a 12 új tagállamban 2004 előtt realizált forgalmat. Ezen országok a jogsértéssel érintett forgalom alapjául választott évben, 2007-ben már vitathatatlanul tagjai voltak az EU-nak, a felperes magát a referenciaévet pedig nem kifogásolta.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Ítélet 1598. pont, hivatkozva a Törvényszék T83/08. sz., *Denki Kagaku Kogyo és Denka Chemicals kontra Bizottság* [ECLI:EU:T:2012:48] 98–127. pontjait.

<sup>55</sup> A Törvényszék ítéletének 1563. pontja.

<sup>56</sup> A Törvényszék ítéletének 1564. pontja.

<sup>57</sup> Emögött nyilván az állhatott, hogy a jogsértéssel érintett forgalom idővel jelentősen csökkenhetett.





A Bizottság jogszerűen vette figyelembe a bírság alapösszege kapcsán, hogy az Intel megpróbálta eltitkolni a visszaélését. A Törvényszék szerint az uniós versenyszabályok megsértésének titkos jellege fokozhatja annak súlyosságát.<sup>58</sup>

Az Intel tagadta azt is, hogy szándékosan vagy gondatlanul járt volna el. Hivatkozott arra, hogy a feltételes engedmények nem mindig jogellenesek, valamint hogy az „álcázatlan korlátozások” a visszaélések új kategóriáját jelentik. Az Intel nem láthatta előre a Bizottság AEC-tesztjének eredményét sem, mivel a számítások olyan OEM-ektől származó belső adatokon alapultak, amelyeket az Intel soha nem ismerhetett. A Törvényszék e jól hangzó érveket sem fogadta el. A szándékosság, illetve gondatlanság feltétele teljesül ugyanis, ha a vállalkozás felismerhette magatartásának versenyellenességét, függetlenül attól, hogy az EUMSZ versenyjogi szabályait tudatosan sértette meg vagy sem.<sup>59</sup> A megismételt eljárásban talán releváns lesz az AEC-teszt kapcsán tett megállapítás. A Törvényszék szerint a megtámadott határozatban csak a teljesség kedvéért támaszkodott az AEC-tesztre, ennek alkalmazása nem volt szükséges a felperesi magatartás jogellenességének bizonyításához. Mivel a Bíróság másként ítélte meg az AEC-teszt szerepét, s részben újrafogalmazta a korábbi esetjogot, a megismételt eljárásban a Törvényszéknek e ponton alaposabban meg kell fontolnia a bírság összegének helyességét (ha nem is fogadja el a gondatlanság hiányát, legalábbis enyhítő körülményként számításba kell vennie).

A szankció arányossága kapcsán az Intel hiába hivatkozott arra, hogy az addig valaha kiszabott legsúlyosabb bírság aránytalan azzal, hogy a jogsértés nem gyakorolt konkrét hatásokat a piacra. A Törvényszék olvasatában az esetjog szerint azonban a Bizottság korábbi gyakorlata nem befolyásolja a versenyügyekben kiszabott bírságok mértékét. Más ügyekben hozott határozatoknak csupán jelzésértékük van, mivel meglehetősen valószínűtlen, hogy két ügy releváns körülményei – például az érintett piacok, termékek, vállalkozások és időszakok – megegyezzenek. Ennek hiányában a diszkrimináció vagy az egyenlő bánásmód elve megsértésének vádja megalapozatlan.<sup>60</sup> A Törvényszék nem fogadta el sem a korábbi Microsoft-ügyet, sem a többi kedvezményrel kapcsolatos visszaélés vagy éppen kartelleseteket viszonyítási pontként.

Az Intel a tényleges negatív hatások hiányának számbavételét is próbálta számon kérni az alperes Bizottságon. A Törvényszék azonban emlékeztette arra, hogy a jogsértés által a piacra gyakorolt tényleges hatás nem kötelezően figyelembe veendő körülmény, hanem csupán egyike azon tényezőknek, amelyek a jogsértés súlyosságának értékelése szempontjából relevánsak. Az analógiaként hivatkozott *Prym-jogeset*<sup>61</sup> nevezett pontjából álláspontom szerint azonban nem adódik ez a következtetés. Ott csupán annyit mond a Bíróság, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a versenyjogi jogsértések súlyát számos tényező befolyásolja, anélkül, hogy létezne kötelezően figyelembe veendő szempontok kötött vagy kimerítő listája. E mondat alapján nem tűnik megalapozottnak a tényleges piaci hatások elhanyagolható szerepének levezetése.

<sup>58</sup> A Törvényszék ítélete 1586. pont.

<sup>59</sup> Ítélet 1601. pont, hivatkozva a T-271/03. Deutsche Telekom kontra Bizottság [ECLI:EU:T:2008:101] 295. pontját.

<sup>60</sup> Ítélet 1614–1615. pont.

<sup>61</sup> C-534/07. P. sz., *Prym és Prym Consumer kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:2009:505] 54. és 55. pont.



A Törvényszék arra is felhívta a figyelmet, hogy a tényleges hatás relevanciája idővel változott a Bizottság bírságolási gyakorlatában. Az 1998. évi iránymutatással ellentétben a 2006. évi bírság iránymutatás ugyanis már nem írja elő, hogy a jogsértés súlyának értékelése során figyelembe kell venni a „piacra gyakorolt tényleges hatását, ha ez a hatás mérhető”. Az új közlemény a 30%-os alapmérték számításakor figyelembe veendő körülményeknél nem említi a tényleges hatást. Ennek ellenére azt legalább elismerte a Törvényszék, hogy az iránymutatás nem is tiltja, hogy ezen arány növelése érdekében figyelembe vegyék a jogsértés által a piacra gyakorolt tényleges hatást. Ezzel szemben a Bizottság 2006. évi iránymutatásának 22. pontja alapján nem kell feltétlenül figyelembe vennie a konkrét hatás hiányát mint enyhítő körülményt.<sup>62</sup>

A Törvényszék gondolatmenetét valószínűleg az is befolyásolta, hogy a határozatban rögzített 5%-os szint a bírság iránymutatása alapján az akár 30%-ot is elérhető mérték alsó sávjába esett.<sup>63</sup> A bírság arányosságát alátámasztó megállapításai zárásaként fontosnak tartotta rögzíteni, hogy a bírság az Intel éves forgalma 4,15%-ának felel meg, ami jóval az 1/2003. sz. tanácsi rendelet 23. cikkének (2) bekezdésében rögzített 10%-os plafon értéke alatt maradt.<sup>64</sup>

A Törvényszék abban sem látott kivetnivalót, hogy a nagy összegű bírságot egy nem független jogalkalmazó szabta ki. A felperes szerint a Bizottság nem az EJEE által meghatározott független és pártatlan bíróság. Előadja, hogy mivel a bírság az EJEE 6. cikke értelmében büntetőjogi jellegű, azt vele szemben jogellenesen, azon jogát megsértve szabták ki, hogy a vele szemben felhozott büntetőjogi vádat független bíróság bírálja el.

A Törvényszék felidézte, hogy a független és pártatlan bírósághoz való jogot az EJEE 6. cikkének (1) bekezdése irányozza elő, míg az uniós jogban az e cikk által nyújtott védelmet az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) 47. cikke biztosítja. E tartalmi azonosságra hivatkozva a Törvényszék csak az utóbbi rendelkezést értelmezte.<sup>65</sup> A Charta 52. cikkének (3) bekezdése ugyanis előírja, hogy amennyiben ez olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosítottaknak, a Chartában elismert jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek ezen egyezményben szerepelnek.

A Törvényszék felidézte az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az EJEE 6. cikkének (1) bekezdése nem zárja ki, hogy egy közigazgatási jellegű eljárásban a büntetést először egy közigazgatási hatóság szabja ki, feltéve, hogy azt korlátlan felülvizsgálati jogkörrel rendelkező bíróság felülvizsgálja.<sup>66</sup> A korlátlan felülvizsgálat tartalmi jellemzője, hogy a közigazgatási határozat bármely pontját akár ténybeli, akár jogi szempontból megváltoztathatja, és hatáskörrel rendelkezik egyebek között arra, hogy megvizsgáljon minden, az előtte fekvő ügy szempontjából releváns

<sup>62</sup> Ítélet 1625. pont.

<sup>63</sup> Erre kifejezetten emlékeztet az indokolás 1631. pontja.

<sup>64</sup> Ítélet 1647. pont.

<sup>65</sup> E ponton hivatkozva a C-386/10. P. sz., Chalkor kontra Bizottság [ECLI:EU:C:2011:815] 51. pont. Az e cikkhez fűzött magyarázat szerint, amelyet a Charta 52. cikkének (7) bekezdésével összhangban az uniós bíróságnak figyelembe kell vennie, a jogok tartalmát és terjedelmét nemcsak az EJEE szövege határozza meg, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata is.

<sup>66</sup> Hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bírósága 2011. szeptember 27-i *Menarini Diagnostics kontra Olaszország* ítéletét [43509/08. sz. kereset].



ténykérdést és jogkérdést. A Törvényszék úgy vélte, hogy mivel ő maga a bírság összegére vonatkozó korlátlan felülvizsgálati jogkörrel rendelkezik, összességében teljesülnek az EJEE által elvárt követelmények.<sup>67</sup>

## **Összegzés: hűségkedvezmények mint hatás alapon vizsgálható versenykorlátozó megállapodások**

Az árkérdés a piaci verseny szabadsága felett örökös versenyjog központi kérdése. A legtöbb versenyjogba ütköző többszereplős vagy egyoldalú magatartás közvetlenül vagy közvetve az árak torzításán keresztül kíván jogtalan előnyt szerezni alkalmazójának. Az uniós versenyjog fontos alapvetése, hogy a piaci erőfölényt élvező vállalkozást különleges felelősség terheli: adott esetben kerülnie kell az olyan, egyébként másoknak megengedett üzleti stratégiák követését, amelyekkel a piacon még meglévő reziduális versenyt tovább korlátozná. Ennek egyik eszköze lehet, legalábbis elméletileg, olyan alacsony ár tartós alkalmazása, amellyel ki tudja szorítani versenytársait. Természetesen nemcsak közvetlenül az árakkal, hanem más módokon, például kizárólagosságot eredményező kikötésekkel, illetve ezek kombinációival is el lehet szívni a levegőt a versenytársak elől. Az uniós versenyjogi gyakorlat egyik hiányossága, hogy e különböző testet öltő, de egy-egy lényegű kizorító magatartásokkal szemben nem tud a modern közgazdasági elméletek eredményeit hasznosító, egységes megközelítést felmutatni. Erre ugyan kísérletet tett a Bizottság piackorlátozó visszaélésekről szóló közleménye, valamint az Intel-ügyben eljáró Wahl főtanácsnok indítványa, de a Bíróság mintha nem lenne hajlandó újragondolni sokéves esetjogát.

Az uniós versenyjog nagy dilemmája, hogy formalista, szükségszerűen mereven kategorizáló, ezáltal akár hatékony üzleti magatartást tévesen megtiltó, viszont egyfajta kiszámíthatóságot adó megközelítést kövessen továbbra is, vagy minden egyes, potenciálisan versenykorlátozó, árkedvezményt kínáló megállapodást egyenként, minden körülményt figyelembe véve értékeljen. Az Intel bírósági döntése rést tört a merev formalizmuson. Igaz, került az esetjog újraírását mutató szóhasználatot, de lényegében a Bizottság feladatává tette, hogy érdemben értékeljen minden releváns piaci körülményt akkor is, ha hűségkedvezményként kategorizálható gyakorlatról van szó. A Bíróság megfogalmazása ugyanakkor helyt ad annak a kategorizáló nézetnek is, amely szerint a hűséget díjazó kedvezmény továbbra is vélelmezett jogsértő, amely vélelmet a megvádolt vállalkozásnak kell védekezésével megdönteni, azaz a Bizottságnak csak akkor kell érdemi hatáselemzést lefolytatnia, ha erre vonatkozó érveket hoz elő az erőfölényes vállalkozás. Ez azonban mintha ellentmondana a 102. cikk szerkezetéből adódó, kivételt vagy mentességet nem ismerő bizonyítási teher szabálynak.

Érdekes, hogy a szerződéses formát öltő hűségkedvezmények mint potenciálisan versenykorlátozó megállapodások kapcsán ritkán merül fel az a kérdés, hogy azokat miért nem versenykorlátozó megállapodásként, a 101. cikk fényében értékeli a versenyjog.

<sup>67</sup> Ítélet 1612. pont, hivatkozva az EUMSZ 263. cikkére és a Tanácsnak a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003 rendelet 31. cikkére.



A 101. cikk logikáját követve talán életszerűbb lenne az erőfölényes vállalkozásra hátrítani a hatékonysági védekezés terhét, mivel ott ismert a tilalomkivétel bináris szabály, amely esetében nyilvánvaló, hogy a kivétel teljesülését az eljárás alá vont vagy alperes kell, hogy bizonyítsa. Mivel a 101. cikk esetjoga a vertikális jellegű hűségkedvezményeket nem tiltja, azok nem célzatuk, hanem hatásuk alapján, a 30%-os küszöb fölött nem élő csoportmentesség hiányában részletes piacelemzést követően lennének jogsértőnek minősíthetők. Az uniós versenyjog két fő tilalma közötti összhang biztosítása ily módon jó érv lehetne a hatásalapú visszaélést szorgalmazók tábora számára.

Az *Intel-ügyben* a Bíróság elszalasztotta azt a lehetőséget is, hogy újragondolja a piaci hatások jogi relevanciáját. A múltbeli tények megítélésén alapuló jogalkalmazás esetében a józan ésszel ellentétes az a megközelítés, amely nem a ténylegesen bekövetkezett, emberileg megismerhető piaci helyzetet veszi alapul, hanem valamilyen versenypolitikai szükségszerűségek segítségével megrajzolt alternatív valóságot vizsgál. A mai modern versenyjogban minden európai versenyhatóság olyan vizsgálati jogosítványokkal és megfelelően képzett szakemberekkel rendelkezik, hogy egy múltbeli magatartás következményeit képesek lennének feltárni. Hogyan lehet egy – egyébként alacsony árakat eredményező – kedvezményt adó megállapodást versenykorlátozóknak nyilvánítani és jelentős bírsággal sújtani, ha a tények azt mutatják, hogy az állítólagosan kiszorítani kívánt versenytárs piaci részesedése növekszik?<sup>68</sup> Hogyan lehet az ép, egészséges, erősödő (vagy éppen más rossz döntések miatt betegeskedő) piaci szereplőt haldoklónak nyilvánítani? Remélem, hogy inkább előbb, mint utóbb elérkezik az a pillanat, amikor a versenyjog e tekintetben ismét összhangba kerül a józan ésszel, s a múltbeli magatartások jogsértővé nyilvánítása nem a potenciális, hanem a tényleges hatások vizsgálatán fog múlni.

## Felhasznált irodalom

- GAVIL, Andrew L. – KOVACIC, William E. – BAKER: Jonathan B. – WRIGHT, Joshua D. (2008): *Antitrust Law in Perspective*. Eagan, Thomson West.
- KÖCSE Ildikó (2017): A Hoffmann–La Roche ítélezési gyakorlata értelmében vett hűségkedvezmény továbbgondolása. *Versenytükör*, 13. évf. 2. sz. 81–87.
- Report on the Analysis of Loyalty Discounts and Rebates Under Unilateral Conducts Laws* (2009). Zurich, Unilateral Conduct Working Group. [www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc357.pdf](http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc357.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- REY, Patrick – VENIT, James S. (2015): An Effect-Based Approach to Article 102: A Response to Wouter Wils. *World Competition*, Vol. 38, No. 1. 3–29.

<sup>68</sup> Természetesen más jogi megközelítést igényelnek a jövőbeli piaci változások előrejelzésén alapuló jogi rendelkezések. Ilyen a fúziók előzetes kontrollja, vagy ilyenek voltak sokáig a versenykorlátozó megállapodásokat a tilalom alól egyedileg mentesítő eljárások. Sőt az is helyénvaló, hogy egy most megkötött hűségkedvezmény-megállapodás kapcsán a jogi tanácsadó felhívja a vállalkozások figyelmét a kockázatokra (miszerint az visszaélésnek minősülhet). Ha azonban egy évek óta hatályban levő megállapodás ténylegesen nem képes versenyellenes hatásokat produkálni, akkor milyen logika alapján lehet azt potenciális hatásvizsgálat alapján mégis kiszorítónak minősíteni?



- SHANKLAND, Stephen (2009): *Intel to pay AMD \$1.25 billion in antitrust settlement*.  
[www.cnet.com/news/intel-to-pay-amd-1-25-billion-in-antitrust-settlement/](http://www.cnet.com/news/intel-to-pay-amd-1-25-billion-in-antitrust-settlement/)  
(A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- VENIT, James S. (2017): The judgment of the European Court of Justice in Intel v. Commission: a procedural answer to a substantive question? *European Competition Journal*, Vol. 13, No. 2–3. 172–198.
- WILS, Wouter (2014): The Judgment of the EU General Court in Intel and the So-Called More Economic Approach to Abuse of Dominance. *World Competition*, Vol. 37, No. 4. 405–434.



Marton Ádám

# Az idősödés problémaköre az Európai Unióban

## The Issue of Ageing in the European Union

*Napjaink egyik legnagyobb társadalmi és gazdasági kihívása az idősödés. Ez a problémakör nem csupán a fejlett gazdaságokra jellemző állapot, hanem számos fejlődő gazdaságban is gyorsuló ütemet mutat. A tanulmány az idősödő társadalom hatásait vizsgálja fiskális oldali és gazdasági növekedési megközelítésből. A szakirodalmi áttekintés alapján kialakított elméleti keretrendszer nyomán leszögezhető, hogy az idősödés négy csatornán keresztül hat a makrogazdaságra: az egészségügyi és nyugdíjkiadások emelkedése, az aktív munkavállalók számának csökkenése, a népességnövekedés lassulása, valamint a termelékenység-növekedés mérséklődése révén. Az empirikus vizsgálatok során az Európai Unió tagállamain elvégzett klaszterelemzés alapján ki kell emelni, hogy az „idősödő sérülékenyek” csoport államai a legjelentősebben érintettek a problémakört illetően. Mindazonáltal az idősödő társadalom már rövid távon számottevő következményekkel járhat az EU minden országában, amely a tovagyrúzó hatások révén viszonylag egyszerűen eszkalálódhat.*

Kulcsszavak: idősödő társadalom, demográfiai trendek, fiskális politika, gazdasági növekedés, Európai Unió

*Nowadays ageing is one of the biggest social and economic challenges around the world. The problem is not only a typical condition in the developed states, but it also shows an accelerating rate in the developing countries. The study examines the effect mechanisms of an ageing society from a fiscal and economic growth approach. Based on the literature review and according to the theoretical framework, it can be stated that ageing affects the macroeconomics through four channels: rising health and pension expenditures, the decreasing of the number of active workers, the*

---

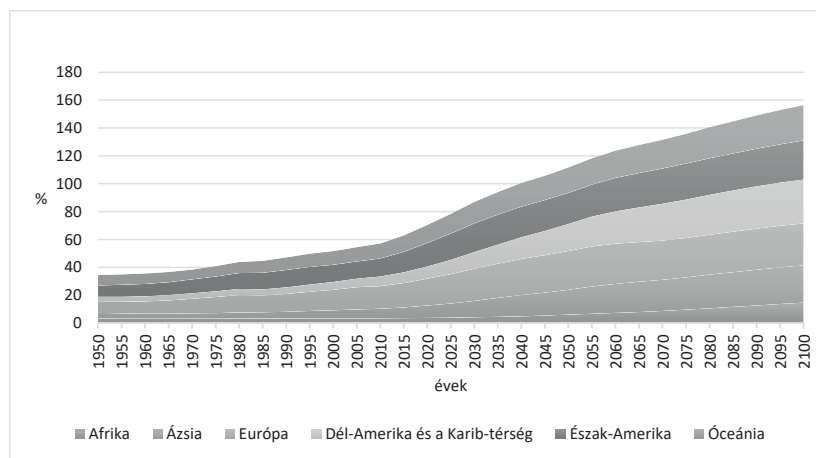
Marton Ádám a Nemzeti Közszolgálati Egyetem PhD-hallgatója. E-mail: [adam4466@gmail.com](mailto:adam4466@gmail.com)  
Amú a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

*reduction of population growth and the mitigation of productivity growth. Based on the cluster analysis carried out on the Member States of the European Union in empirical studies, it should be emphasized that the states of the “aging vulnerable” group are most affected by the problem. Nevertheless, the aging society can generate significant effects in the short term in all EU countries, which can easily escalate through spill-over effects.*

Keywords: ageing society, demographic trends, fiscal policy, economic growth, European Union

A demográfiai jellegzetességek permanensen változó folyamatok. Napjainkban az idősödő társadalom számos gazdaságra jellemző, ami a termékenységi és a halálozási ráta csökkenésével, valamint a várható élettartam emelkedésével jár együtt. E társadalmi állapot eléréséhez szükséges változások összességét *demográfiai átmenetnek* nevezzük. A mai idősödő népesedési tendencia első szakasza a *demográfiai osztlalék*. E fázisban a termékenység csökkenése már megindul, a várható élettartam azonban még nem növekszik, így az aktív munkavállalók aránya a legmagasabb a teljes népességben belül.

Globális perspektívából vizsgálva a népesedési folyamat alakulását az idősödés – az elterjedt vélekedéssel ellentétben – nem csupán a fejlett országokra jellemző társadalmi tendencia. Az érintett társadalmak ugyan túlnyomórészt a fejlett gazdaságok közé tartoznak, mindazonáltal a népesség a legintenzívebben az újonnan iparosodott és fejlődő gazdaságokban idősödik (Bloom et al., 2011). A tendencia így nem csupán egyes országcsoportokra jellemző, hanem globálisan felmerülő problémakör, s az egész világgazdaság perspektívájából negatív következményekkel bírhat. A globális jelleg ellenére ugyanakkor meg kell vizsgálni az egyes régiók érintettségének fokát is (1. ábra).



1. ábra

*A 65 évnél idősebb korosztály aránya a teljes népességhez viszonyítva a világgazdaság régióiban 1950–2100 között (%)*

Forrás: a United Nations World Population Prospects 2017 adatai és előrejelzése alapján a szerző szerkesztése



Az 1. ábra egyértelműen reprezentálja a 65 évnél idősebb korosztály részarányának növekedését az egyes világgazdasági régiókra jellemzően. A folyamat ugyanakkor területileg eltérően alakul. A társadalom idősödése Európában már az 1970-es évektől kezdődően megfigyelhető. Mindazonáltal az észak-amerikai régió, Ázsia, valamint Dél-Amerika és a Karib-térség esetében az előrejelzés alapján a korosztály teljes népességen belüli aránya gyorsabb ütemben fog növekedni a következő évtizedekben, mint az európai kontinensen. A fokozódó trend megindulása a 2000–2010-es időszakra datálható, ami alátámasztja a korábbi állítást a fejlődő gazdaságok idősödésének gyorsabb üteméről. Az idősödés problémakörének vizsgálata globális mivoltából fakadóan is releváns annak érdekében, hogy a főbb makrogazdasági mechanizmusok azonosításával a politikai döntéshozók megfelelő gazdaság- és társadalompolitikai intézkedéseket alkalmazhassanak az idősödő társadalom okozta negatív turbulenciák kiküszöbölésére.

Az idősödés kérdésköre kapcsán számos elmélet alakult ki a szakirodalomban. A klasszikus nézetek szerint a társadalom idősödése visszafordíthatatlan folyamat. A jelenlegi korösszetétel és a halálozási arány ugyanis adottnak tekinthető, a kormányzati politika pedig tovább erősíti az életszínvonal emelését s ezáltal a várható élettartam növekedését is (Lutz–Skirbekk, 2005). Modigliani életciklus-elmélete alapján az egyén életének egyes szakaszaiban hasonló mértékű fogyasztásra törekszik, így aktív munkavállalóként megtakarít, ezáltal növelve a gazdaság aggregált megtakarítási rátáját, míg fiatal korban és időskorban erre nem képes, vagy nem hajlandó. Következésképpen a társadalom idősödésével a megtakarítások csökkennek, ami ily módon kihat a beruházási rátára és a gazdasági növekedés alakulására (Deaton, 2005). E negatív következményt az idősebb korosztály magasabb fogyasztási hajlandósága részben ellensúlyozhatja, de teljesen eliminálni nem képes. Az életciklus-elmélet megállapításai az elméleti és empirikus szakirodalom által is alátámasztottak, mivel makroszinten kimutatható az idősebb korosztályra jellemző alacsonyabb megtakarítási ráta (Estrada et al., 2011).

Az *ageing* problémakörét számos aspektusból lehet vizsgálni. A két legelterjedtebb módszer a mikromegközelítés – vagyis a háztartások és az egyén szintjén történő elemzés –, valamint a makromegközelítés, amikor a vizsgálatok a teljes népességre és az állam egészére fókuszálnak. Jelen tanulmányban az utóbbi szemléletet fogom követni. A kutatás célja, hogy széles körű betekintést nyújtson az idősödő népesség által az egyes makrogazdasági változókra kifejtett hatásokra és azok következményeire az Európai Unió (EU) perspektívájából. E célkitűzést támasztja alá a kialakított szerkezeti felépítés is. A kiindulási pont a problémakör makrogazdasági elméleti keretrendszerét hivatott kialakítani a hazai és nemzetközi terminológia eredményeinek elemzésével, rendszerezésével és a kulcsfontosságú hatásmechanizmusok azonosításával. Az elméleti struktúra az idősödés által kifejtett hatásokat követve két részre tagozódik: a fiskális oldal és a gazdasági növekedés irányvonalára. Az empirikus elemzések során az elméleti irányokhoz igazodva az idősödő társadalom okozta hatásmechanizmusok azonosítására töreksem az Európai Unióban, s további makrogazdasági változók bevonásával elemzem az egyes tagállamok demográfiai folyamatait. A tanulmányt az összegzés és a levont következtetések zárják.





## Az idősödés makrogazdasági összefüggései

Elméleti és empirikus oldalon is jelentős számú szakirodalom vizsgálta az idősödő társadalom makrogazdaságra gyakorolt hatásait. A különböző aspektusú elemzések széles vizsgálati spektrumon mozognak. Jelen tanulmány keretei között két viszonylag jól elkülöníthető területre koncentrálok vizsgálataimat: a fiskális oldali és gazdasági növekedési megközelítésre. E két szemlélet lehetővé teszi az egyes hatásmechanizmusok rendszerezését, s az elemzés holisztikus jellegét is megőrzi. Az idősödés által kiváltott negatív konzekvenciák egyértelmű lehatárolása azonban még e kategorizálási módszer mellett is viszonylag nehézkes. Mindazonáltal mindkét oldalon közvetett és közvetlen mechanizmusok identifikálhatók, amelyek kontraproduktív interakcióként is (pozitív és negatív értelemben egyaránt) felléphetnek, ezáltal erősítve a makrogazdasági következményeket.

### Fiskális oldali megközelítés

Az idősödő társadalom közvetve és közvetlenül is hatást gyakorol a fiskális politikára és a fiskális változókra. A közvetlen hatásmechanizmusok közé sorolható a költségvetés kiadási oldalán megnövekedő, az idősebb korosztályhoz köthető szociális védelmi kiadások. A bevételi oldalon a munkaképes korú lakosság arányának csökkenése a munkához kapcsolódó államháztartási bevételek mérséklődését idézheti elő. Közvetett hatásként az idősödő társadalom okozta negatív konzekvenciák kezelése érdekében hozott politikai intézkedések (társadalmi és gazdasági) költségei, valamint a gazdasági növekedés mérséklődéséből fakadó költségvetési egyensúlytalanságok kialakulása azonosítható. Az idősödés okozta lassulás a kibocsátás növekedésében ugyanis kisebb adóalapot eredményez, amely az adóbevételek csökkenését vonja maga után. Emellett a kiadási oldalon a nyugdíj- és egészségügyi kiadások emelkedése révén a *költségvetési nyomás* is megjelenik (Feldstein, 2006). Az államháztartás elsődleges egyenlegére helyeződő nyomás negatív konzekvenciákat eredményezhet az államadósság-pozíciók jövőbeni alakulása szempontjából is. Az idősödés a kamatlábak jövőbeni alakulására s így multiplikatív módon az adósságrátára gyakorolt negatív befolyására nincs empirikusan alátámasztható bizonyíték (Afflatet, 2016). Mindazonáltal az idősödő társadalom által a költségvetési egyenlegre gyakorolt negatív mechanizmusok államháztartási deficit kialakulásához, megemelkedéséhez vezethetnek. A költségvetési deficit és a párhuzamosan ebből fakadóan romló államadósság-pozíciók hatványozottan a fiskális fenntarthatóság megkérdőjeleződését indukálhatják (más negatív turbulenciákkal párosulva a fiskális változókra helyeződő nyomás még tovább fokozódhat).

Ugyanakkor egységes fogalmi koncepció hiányában a fiskális fenntarthatóság egzakt definiálása problematikus. Több fogalmi és eseti megközelítés is fellelhető, így nehézkes az egyes eltérő megközelítéseken alapuló empirikus elemzések értékelése, összehasonlítása is. Balassone–Franco (2000) a különböző specifikációk elemzése során három benchmarkot határoztak meg a heterogén definíciók értelmezésére. Az első ezek közül Domar (1944) meghatározása, amely szerint a folyamatosan emelkedő államadóssági ráta megköveteli az adóterhek szakadatlan emelkedését. Utóbbi



elkerülése és a fiskális pozíció fenntarthatósága érdekében a GDP-hez viszonyított adósságnak és a kamatoknak is véges értékhez kell közelíteniük. Ez előidézi az adók véges értékhez való közeledését, amelyeket a kamatkifizetések finanszírozása érdekében vetettek ki. Buiter (1985) és Blanchard et al. (1990) értelmezése a második viszonyítási alap, amelyben az adósságrátának a kiinduló érték irányába kell közelítenie. Az első két definíció közel azonos, csupán a statisztikai nézőpontjuk tér el (Krejdl, 2006). A harmadik megközelítés Blanchard et al. (1990) szigorúbb megkövetéseihez kapcsolódik. Az elmélet szerint az összes jövőben realizált elsődleges többlet jelenértékének egyenlőnek kell lennie az államadósság jelenlegi szintjével, ugyanis a jövőbeni elsődleges deficit egyenlő az adósság folyó szintjének negatívumával. E korlátozás nominálértékben kifejezve tartalmazza az adósságráta nullához való közelítésének kritériumát (Balassone–Franco, 2000; Langenus, 2006).

Az eltérő fogalmi megközelítésekből kitűnik, hogy a fiskális fenntarthatóság összetett fogalmi koncepció. Megkérdőjeleződése függ az adott gazdaság fiskális kiinduló állapotától (kiváltképp az államháztartási egyenlegétől és az államadósság-pozíciótól), a makrogazdasági környezettől, a gazdaság strukturális sajátosságaitól, valamint a befektetői hangulat alakulásától is. Mindazonáltal a problémakör többtényezős összetettsége ellenére relevánsan kapcsolódik az idősödéshez. A korábbiakban ugyanis a kiadásokat és bevételeket nem igazították a demográfiai változásokhoz az Európai Unió tagállamaiban, így a jövőben – változatlan politikai attitűd feltételezése mellett – az idősödésből fakadó költségvetési nyomás emelkedni fog (Chłoń–Domińczak et al., 2013), ami a költségvetés és államadósság oldali fenntarthatóság rövid távú megkérdőjeleződését idézheti elő.

Az idősödés szempontjából a kiadási oldal fenntarthatóságának egyik sarkalatos pontja a nyugdíjkiadások emelkedése és a nyugdíjrendszer fenntarthatósága. A nyugdíjkiadások számottevő negatív hatását az empirikus szakirodalom eredményei is alátámasztják. Verbič–Spruk (2014) a várható nyugdíjkiadások alakulását modellezték az endogén humán tőke, valamint a termékenységi ráta jelentős csökkenésének és a várható élettartam emelkedésének feltételezése mellett egyensúlyi állapotban. Az 1998–2008 közötti időtartamon 33 ország bevonásával panelregressziós módszerrel végzett ökonometria vizsgálatuk eredménye alapján leszögezhető, hogy az effektív nyugdíjkorhatár és a teljes termékenységi ráta emelkedésével csökkenhetnek az idősödéshez kapcsolódó kiadások. E két következmény eredményeként az idősödő társadalom és a termékenységi ráta csökkenéséből fakadó hosszú távú nyomás mérsékelhető a költségvetés kiadási oldalán. A hatásmechanizmusok függnek az egyes országok által alkalmazott nyugdíjrendszerek típusától, valamint eltérések mutatkoznak az angolszász országok, valamint a kontinentális és mediterrán tagállamok érzékenysége között is. A szociális kiadási tételeket a gazdasági növekedéssel összekapcsolva Ding (2014) OECD-tagállamokon elvégzett panelregressziós vizsgálatai alapján le kell szögezni, hogy a nyugdíjkiadások számottevő negatív hatást gyakorolnak a kibocsátás alakulására. E mechanizmus továbbá eliminálja más változók (például a jóléti kiadások) pozitív következményeit is.

A fiskális oldali nyomás csökkentése, esetleges teljes kiküszöbölése gazdaságpolitikai reformokat igényel a politikai döntéshozóktól. Az elméleti és empirikus szakirodalom (valamint a gyakorlatban – főképp az európai W-alakú krízis alatt válságkezelő



intézkedésként – gyakran alkalmazott elmélet) a nyugdíjkorhatár emelését indítványozza mint a problémakör által okozott makrogazdasági hatások tompításának egyik lehetséges eszközét. Többek között Afflatet (2016), Verbič–Spruk (2014) és Ding (2014) is a fenti politikai döntés mellett érvel, s ebben látja az idősödő társadalom okozta fiskális fenntarthatósági problémák kezelésének lehetőségét. A nyugdíjkorhatár emelése egyfelől kiadásoldalról csökkenti a nyugdíjhoz köthető kiadásokat, míg bevételi oldalról növeli a munkavállaló népesség arányát a teljes populációhoz viszonyítva. Ennélfogva új adóbevételeket eredményezhet, s növelheti a termelékenységét és a kibocsátást is. Az intézkedés azonban számottevő társadalmi és politikai költséggel járhat. Az állami nyugdíj- és egészségügyi rendszerek reformjának hiányában a fiskális politikai nyomás jelentősen fokozódik. Clements et al. (2015) számításai alapján a fejlett gazdaságokban a két kiadási tétel 16,5%-ról 25%-ra, míg a fejlődő országokban 5,5%-ról a GDP 16%-ára fog emelkedni 2015 és 2100 között. Chłoń-Domińczak et al. (2013) kimutatták, hogy a támogatási ráták jövőbeni csökkentését a kiadási és bevételi oldal kiigazításával lehet megvalósítani, amelynek szintén egyik lehetséges módozata a nyugdíjkorhatár emelése.

A jelenlegi fiskális politikai helyzet ugyan fenntarthatónak tűnik, mindazonáltal az idősödő társadalom teljes népességen belüli részaránya globálisan emelkedik. A költségvetési egyenlegek már rövid távon nyomás alá kerülhetnek, míg közép- és hosszú távon napjaink elosztórendszerei fenntarthatatlanná válhatnak. Amennyiben ehhez még hozzáadjuk a napjainkban fennálló magas eladósodottsági szinteket – különösen a fejlett gazdaságokban – és az államháztartási egyenlegekhez köthető egyensúlytalanságokat a helyzet rövid időn belül kritikussá válhat. A fiskális fenntarthatóság megkérdőjeleződése azonban nem csupán fiskális politikai kérdéskör, növekedési vonzata is fennáll.

## Növekedési hatásmechanizmusok

A gazdasági növekedést számos eltérő gazdasági és társadalmi tényező befolyásolhatja, amelyek közül a demográfiai változások csupán egy kis szeletet képviselnek. A korai növekedési elméletek még a népességnövekedés növekedésösztönző hatását vizsgálták. Az utóbbi években azonban a fejlett gazdaságok lassabb ütemű kibocsátásbővülése és a népesség stagnálása, csökkenése közötti összefüggések kerültek a kutatások középpontjába.

A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság, valamint a 2010-es európai szuveren adósságkrízis következtében azonban a világgazdasági növekedés jelentősen mérséklődött. A fejlett gazdaságok recesszióba süllyedtek, míg a krízis előtt a világgazdaság húzógazdaságainak számító BRICS-országok teljesítménye számottevően visszaesett. A válság eredményeként nemcsak a fejlett országok potenciális gazdasági kilátásai, hanem a feltörekvő és fejlődő gazdaságok potenciális növekedése is jelentősen módosult, új, a korábbinál alacsonyabb növekedési pályák alakultak ki. Emellett a fejlett gazdaságokban már napjainkban is jelentkeznek az idősödő társadalom okozta egyes hatások, míg a BRICS-országok gyorsuló idősődéssel néznek szembe, amely a következő években tovább fokozódhat, súlyosbíthatja a gazdaságok strukturális egyensúlytalanságait, s mérsékelheti a potenciális kibocsátás szintjét is. E potenciálisan alacsony növekedési



kilátásokkal bíró gazdasági környezet újra a gazdasági növekedéssel foglalkozó kutatások közé emelte a tartós stagnálás elméletét. A szekuláris stagnálást napjainkban sokat támadják, s a jelenlegi prosperáló világgazdasági növekedés okán háttérbe szorult. Mindazonáltal egyes elméletek szoros összefüggést mutatnak a demográfiai változásokkal. Ezek ugyanakkor csupán közvetett módon – más tényezőkkel párhuzamosan (különösen a teljes tényezőtermelékenység növekedésének lassulásán keresztül) – magyarázzák a népességnövekedés lassulásával a gazdasági növekedés mérséklődését. Az idősödés problémaköre mindazonáltal ezen túlmutat, s számos eltérő csatornán keresztül befolyásolja a kibocsátást. A szakirodalomban elterjedt az az általános nézet, amely szerint az idősödés negatív hatást gyakorol a növekedésre. A lassabban növekvő társadalom és ezáltal a munkaerő alacsonyabb aránya egyértelműen maga után vonja a kibocsátás alacsonyabb szintjét is (ugyanolyan technológiai színvonal feltételezése mellett), ahogy arra a tartós stagnálás elméleti megközelítései is részben rávilágítottak. Emellett a lassuló népességnövekedés az egy főre jutó jövedelem csökkenését idézi elő, így már egyértelműen és közvetlen módon kihat az életszínvonal alakulására is. A csökkenő jövedelem alacsonyabb megtakarítási rátákat is eredményez, ami a beruházások visszaesését indukálhatja (Feldstein, 2006).

Aiyar et al. (2016) és számos más tanulmány is kiemeli, hogy az idősödés az időskori függőségi rátán és a munkavállalók idősödésén keresztül fejtheti ki makrogazdasági hatásait. Acemoglu–Restrepo (2017) ugyanakkor cáfolja az idősödő társadalom és a lassabb egy főre jutó GDP-növekedés közötti kapcsolatot. Elemzésük alapján feltevéseiket az endogén technológiai válasszal magyarázzák, vagyis azzal, hogy a gyorsabban idősödő társadalmak a munkaerő pótlására több robotikán alapuló megoldást és más technológiai változást alkalmaztak. Mindazonáltal egyértelműen azt nem állítják, hogy az idősödés kibocsátásra gyakorolt negatív következményeit semlegesítené egy ilyen jellegű technológiai forradalom. Hangsúlyozni kell, hogy az egyik lehetséges út az idősödő társadalom okozta munkaerőhiány mérséklésére a negyedik ipari forradalom által kifejlesztett technológiai újítások, mint például a robotika vagy a mesterséges intelligencia alkalmazása.

A szekuláris stagnálás elméletei a népességnövekedésen túl a termelékenység-növekedés lassuló ütemével is magyarázzák a kibocsátás stagnálásközei állapotát. A két tényező egymást erősítő és szorosan összefüggő folyamat. Ezt támasztja alá, hogy számottevő empirikus eredmény igazolta, hogy az idősebb munkavállalók alacsonyabb termelékenységek, mint a fiatalabb korosztály. Feyrer (2007) fordított U-alakú kapcsolatot mutatott ki a munkavállalói korcsoportok és a teljes tényezőtermelékenység között. Grönqvist (2009) Finnország esettanulmányán keresztül jutott hasonló következtetésre. Hangsúlyozza, hogy a tőkeintenzitás leginkább a termelékenységet érinti, s a tőkeintenzitás rugalmassága nagyobb, mint a munkatermelékenységé. Werding (2008) 106 országot és az 1960–2010 közötti négy évtizedet felölő mintáján hasonló összefüggést mutatott ki, ahol a fordított U-alakú görbe maximumpontja a 40–49 éves korosztálynál vélelmezhető. E korosztály befolyásolja leginkább a TFP alakulását, s ezen intervallumnál fiatalabb és idősebb korcsoportok kevésbé tekinthetők termelékenyeknek. Maestas et al. (2016) az Egyesült Államok államaiban 1980–2010 között végzett elemzése alapján megállapították, hogy a népesség 60 év feletti korcsoportjának 10%-kal történő emelkedése az egy főre jutó GDP-növekedést 5,5 százalékponttal mérsékli.



A csökkenés  $\frac{2}{3}$ -a a teljes tényezőtermelékenység növekedésének lassulásából származott, s csupán  $\frac{1}{3}$ -a vezethető vissza a munkaerő csökkenésére. A termelékenység visszaesését az összes munkavállalói korcsoport befolyásolja. A munkavállalók idősödéséből eredő TFP-csökkenés ellensúlyozására a leghatékonyabb gazdaságpolitikai intézkedések a fiskális politikai reformok révén csökkenő adóék, valamint a munkaerőpiaci reformok és a munkaerőpiac rugalmasságának növelése (köztük az aktív munkaerőpiaci politika, a képzésekhez köthető intézkedések, valamint az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása). Ki kell emelni ugyanakkor a TFP-csökkenés mérséklődésében a K+F kiadásokhoz való állami hozzájárulások rendkívül lényeges szerepét is (Aiyar et al., 2016).

A népesség idősödése a munkaerő mérséklődése, valamint a TFP növekedésének lassulása mellett a tőkefelhalmozás révén is negatív következményekkel bír a növekedés szempontjából. Mindazonáltal a népesség csökkenése a tőkehigító hatás által elő is segítheti a kibocsátást (Otsu–Shibayama, 2016). A megtakarítási ráta ugyanakkor azon országokban mutatja a legerősebb pozitív irányú kapcsolatot, amelyeket kereskedelmileg nagyfokú nyitottság és alacsony időskori függőségi ráta<sup>1</sup> jellemez. A népesség idősödésének legnagyobb negatív hatása a kereskedelmileg zártabb és nagy megtakarítási rátával rendelkező gazdaságok esetében van (Herzog, 2012).

A fenti faktorokon túlmutatóan a negyedik tényező a fogyasztás, amelyet a növekedési oldalon befolyásol az idősödő népesség. Lefebvre (2006) Belgium esettanulmányán vizsgálta az idősödés hatását a fogyasztási aggregátumokra, amely alapján megállapította, hogy az idősödő társadalom nyomán eltolódik a gazdaság fogyasztási szerkezete. Az elmozdulás az egészségügyi, lakhatási és szabadidős tevékenységekre fordított költségek emelkedésében, valamint a berendezések, a ruházati és szállítási ráfordítások mérséklődésében érhető tetten. A gazdaság fogyasztási struktúrájának megváltozása az egyes ágazatok termelését is befolyásolhatja, így az ágazati kereslet változása az egyes ágazatok foglalkoztatottságára is hatást gyakorolhat. Estrada et al. (2011) 153 országban elvégzett elemzése kimutatták, hogy az időskori függőségi ráta pozitív kapcsolatot mutat a fogyasztással, ugyanakkor ez a kapcsolat a vizsgálatokba bevont 31 ázsiai ország esetében negatívba vált át. E tulajdonság a gyorsan idősödő ázsiai társadalom fiatalságára, valamint a függőségi ráta egy lehetséges küszöbértékére vezethető vissza. Rövid távon a demográfiai osztalék a fogyasztás emelkedését idézheti elő, amely azonban az időskori függőségi ráta növekedésével eltűnik. A termékenység további csökkenése hosszú távon a fogyasztás további mérséklődéséhez vezethet (Hock–Weil, 2006).

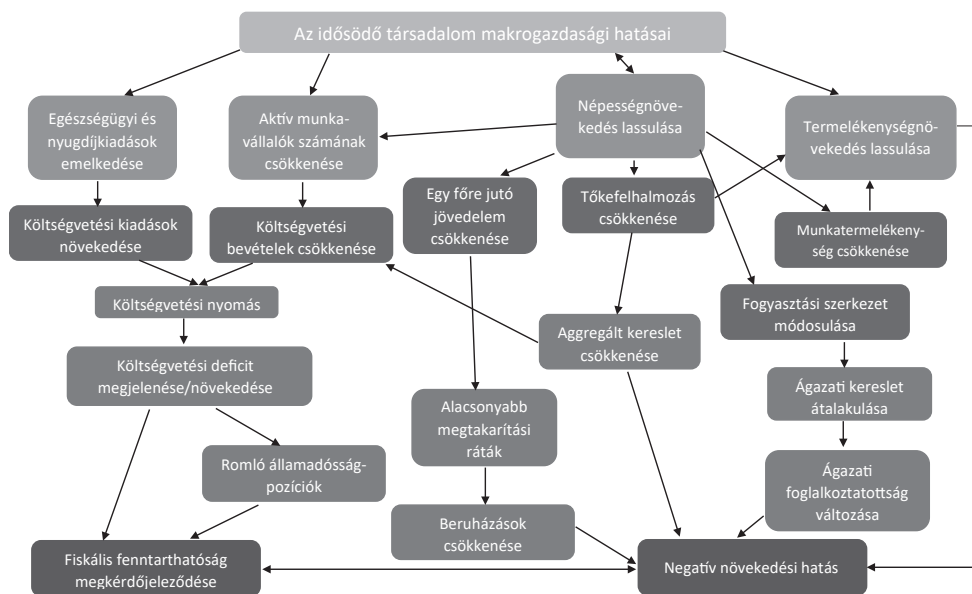
## A hatások kapcsolódási pontjai

Az idősödő társadalom összetett mechanizmusok révén közvetett és közvetlen módon kihat a fiskális oldalra és a gazdasági növekedésre egyaránt. Az egyes folyamatok pontos

<sup>1</sup> A teljes függőségi ráta olyan viszonyszám, amely a gazdaságilag inaktív fiatal és idős, gazdaságilag inaktív népességet viszonyítja a munkaképes korú lakosság számához. Ezt kettébontva kapható meg a *fiatalkori függőségi ráta* és az *időskori függőségi ráta*. Jelen tanulmányban a fiatalkorú munkaképes lakosság alatt a 15 és 65 év közötti népességet értem, míg az idősek kategóriájába a 65 év feletti lakosság tartozik.



hatásmechanizmusait már az előző két alfejezetben, az egyes megközelítésekre vonatkoztatva a korábbi elméleti és empirikus eredmények által azonosítottam. A két aspektus összekapcsolódásának rendszerezése és egy egységes keretrendszer kialakítása mindazonáltal nélkülözhetetlen. A jobb áttekinthetőség érdekében az idősödés legfontosabb csatornáit a 2. ábrán illusztrálva összegeztem. A folyamatábra szofisztikált módon tartalmazza a kialakított elméleti keret egyes tételeit.



2. ábra

*Az idősödő társadalom makrogazdaságra kifejtett hatásainak összegző folyamatábrája*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

A létrehozott elméleti modell komplex módon szemlélteti az egyes mechanizmusokat és a két oldalra gyakorolt hatásait. Le kell szögezni, hogy a legfontosabb aspektusok kerültek azonosításra, s csupán a közvetlenül az idősödő társadalomra visszavezethető aspektusok rendszerezése volt a cél. E szemlélet mentén négy csatornát azonosítottam: *egészségügyi és nyugdíjkiadások emelkedésének csatornája, az aktív munkavállalók számának csökkenése csatorna, a népességnövekedés lassulása csatorna, valamint a termelékenység mérséklődésének csatornája.*

A fiskális oldali megközelítés tartalmazza a kiadások emelkedését az egészségügyi és nyugdíjkiadások nyomán, valamint a bevételek mérséklődését az aggregált kereslet és az aktív munkavállalók számának csökkenése által. Mindazonáltal a költségvetési tételekben bekövetkező esetleges változások kibocsátásra gyakorolt befolyását is ki kell emelni. Emellett a romló államadósságpozíciók, a kiszorító hatás és a fiskális fenntarthatóság megkérdőjeleződése is olyan makrogazdasági folyamat, amely



növekedési áldozattal járhat, így kontraproduktívan mérsékelheti az idősödés okozta kibocsátásvesztéséget.

A növekedési megközelítés oldaláról vizsgálva a problémakört két fő tényező identifíkáható: a népességnövekedés mérséklődése, valamint a termelékenység-növekedés lassulása. A komponensek szoros összefüggésben állnak egymással, aminek elsődleges megnyilvánulási formái a tőkefelhalmozás csökkenése, valamint a munkatermelékenység mérséklődése. Az azonban kétségtelen, hogy ezeket külön faktorként kell kezelni, ugyanis a népességnövekedés lassulása az idősödő társadalom és a demográfiai átmenet jelenlegi szakaszának termékenységsökkenéséből fakad, s nem csupán a termelékenység aspektusán keresztül mutat összefüggést a kibocsátás mérséklődésével. Mindemellett kapcsolódási pont realizálható az aktív munkavállalók számának csökkenése révén a fiskális oldali megközelítéssel. Hasonló kapcsolódási pont jelenik meg a két elkülönített összefüggés között a tőkefelhalmozás mérséklődése által az aggregált keresletre gyakorolt negatív konzekvenciáknál, amelyek az államháztartás bevételi oldalát is érzékenyen érinthetik. A fogyasztási szerkezet módosulása is hasonló következményekkel járhat, hiszen termelési és fogyasztási oldalról is az egyes ágazatok irányából újak felé történő eltolódás az államháztartási tételekre is kihathat.

Összességében megállapítható, hogy az egyes hatásmechanizmusok külön-külön és a fiskális fenntarthatóság és a gazdasági növekedés önmagában is egymást segítő, illetve gátló folyamatokat fejthetnek ki. Az idősödő társadalom egyik tényezőre kifejtett hatása így hatványozottan jelentkezhethet más faktorok erősítése által.

## **Az idősödés hatásai: kitekintés az európai perspektívákra**

Az empirikus elemzések alapját az elméleti aspektusok során használt felosztás, azaz a fiskális oldali és a gazdasági növekedési aspektusok képezik. A vizsgálatok során egy olyan esettanulmány jellegű megközelítés létrehozása a cél, amely átfogóan és részletesen mutatja be az idősödő társadalom európai perspektíváit. Fiskális oldalról a költségvetés kiadási oldala és az egészségügyi és nyugdíjkiadások mértéke kerül azonosításra, míg a gazdasági növekedés oldaláról az európai növekedési modell és a teljes tényező-termelékenység kerülnek a vizsgálat fókuszába.

## **Az európai társadalom idősödésének és a tagállami költségvetések kiadási oldalának perspektívái**

Az idősödés európai jellemzőinek részletes vizsgálata érdekében első lépésben klaszteranalízist alkalmaztam. Az idősödés szempontjából mindazonáltal eddig korlátozottan történt meg az egyes országok rendszerezése. A létrehozott kategóriák további vizsgálatok alapjául szolgálhatnak, amelyekkel azonosítható lesz az egyes tagállamok érintettsége a társadalom idősödésének folyamatában. Az Európai Unió tagállamainak



kis elemszámából fakadóan a jelenlegi vizsgálatokban a hierarchikus klaszterelemzési módszerek közül a Ward-eljárást használtam, négyzetes euklideszi távolságmértékkel. A klaszterek kialakítása négy változó bevonása alapján valósult meg: *az egy főre jutó potenciális GDP növekedési rátája (%)*; *a munkaképes korú (15–64 év) népesség növekedése (%)*; *az időskori aktivitási ráta (55–64 év, %)*; *valamint az időskori függőségi ráta (a 65 évnél idősebb népesség a teljes népesség [15–64 év közötti korosztály] %-ában)* és a 2016. évi adatokra vonatkozott.<sup>2</sup> A 2016. évi adatok használata indokolt, ugyanis e módszer lehetőséget teremt a jelenlegi idősödő társadalmak által mutatott tendenciák azonosítására, valamint napjaink helyzetét kiindulásnak tekintve a jövőbeni trendek elemzésére is. A kapott eredményeket a 3. ábra reprezentálja.<sup>3</sup>

Mérsékeltlen idősödők csoport	Idősödő sérülékenyek csoport	Népességcsökkenők csoport	Potenciális növekedők csoport
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausztria</li> <li>• Belgium</li> <li>• Ciprus</li> <li>• Dánia</li> <li>• Egyesült Királyság</li> <li>• Hollandia</li> <li>• Németország</li> <li>• Svédország</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Franciaország</li> <li>• Finnország</li> <li>• Görögország</li> <li>• Olaszország</li> <li>• Spanyolország</li> <li>• Portugália</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulgária</li> <li>• Csehország</li> <li>• Észtország</li> <li>• Lettország</li> <li>• Litvánia</li> <li>• Magyarország</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horvátország</li> <li>• Írország</li> <li>• Lengyelország</li> <li>• Málta</li> <li>• Románia</li> <li>• Szlovákia</li> <li>• Szlovénia</li> </ul>

3. ábra

*A klaszterelemzéssel kialakított három homogén országcsoport*

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Az idősödő társadalomhoz köthető paraméterek alapján kialakított klaszterek élesen elkülönülnek egymástól, és sajátos jellemzőkkel bírnak:

- A „*mérsékeltlen idősödők*” csoportja az európai integráció legfejlettebb térségeit foglalja magában. E megállapítás alól egyedül Ciprus tekinthető kivételnek,

<sup>2</sup> Az adatok forrása a European Commission (2017) volt. Az Európai Unió tagállamaiból kialakított adatbázist szakmai megfontolások alapján tovább szűkítettem, és Luxemburg nem szerepel az elemzésbe bevont országok mintájában. A változók között lefolytatott korrelációs vizsgálatok megerősítették, hogy a Pearson-féle korrelációs együttható alapján a korreláció gyenge, így a módszertani megfontolások alapján a klaszterelemzés a fenti tényezők alapján végrehajtható. A hierarchikus klaszterelemzési módszere érzékeny az outlier, azaz kiugró értékekre, amelyeket a legkisebb távolság eljárás alkalmazásával lehet kiszűrni (Sajtos–Mitev, 2007). Jelen elemzés a fenti módszer alapján nem tartalmazott kiugró értéket, így a vizsgálatokba bevont 27 ország mindegyikét csoportosítottam. A változókat az eltérő nagyságú skálák okán Z-értéken sztenderdizáltam:  $Z = \frac{x - \mu}{\sigma}$ .

<sup>3</sup> A megfelelő csoportok létrehozását segítő homogenitásvizsgálatot végeztem el, azaz megvizsgáltam a létrehozott országcsoportok szórásának a teljes szóráshoz való viszonyát. Az elemzések során a négy klasztert létrehozó megoldás tekinthető a leghomogénebbnek, ugyanis az egyes változók alapján ezen megoldás szórása volt a teljes szóráshoz viszonyítva a legalacsonyabb.





amely a legutóbbi válság során nagy pénzügyi kitettsége révén nemzetközi hitelprogramra és strukturális változtatásokra szorult. Az országok közül csupán az Egyesült Királyság, Dánia<sup>4</sup> és Svédország nem tagjai az euróövezetnek. Egyedül e klaszterben növekszik a 15–64 év közötti korosztály minden tagállamban (átlagosan 0,58%-kal), s az aktivitási ráta is e térségben a legmagasabb. A European Commission (2017) előrejelzései alapján e trend változni fog, s Belgium és Svédország kivételével a munkaképes korú lakosság száma is mérséklődést fog reprezentálni. A jelenlegi emelkedéshez részben hozzájárulhat a fiatal munkavállalók jelentős mértékű elvándorlásának trendje a feltörekvő tagállamokból a fejlett gazdaságok irányába. Az időskori függőségi ráta 43–55% között mozog, ami a kialakított csoportok között (a „*potenciális növekedők*” csoportja mellett) a legalacsonyabb intervallumot veszi fel. Mindazonáltal a 65 év feletti lakosság aránya a teljes lakossághoz viszonyítva ezen országcsoportban a második legjelentősebb. A potenciális GDP növekedési rátája (a második klaszter után) e tagállamokban a legmérsékeltebb, s átlagosan 0,63%-ra tehető. E tendencia a European Commission (2017) prognózisa alapján a jövőben sem fog változni, s a három másik csoport dinamikusabban növekedhet.

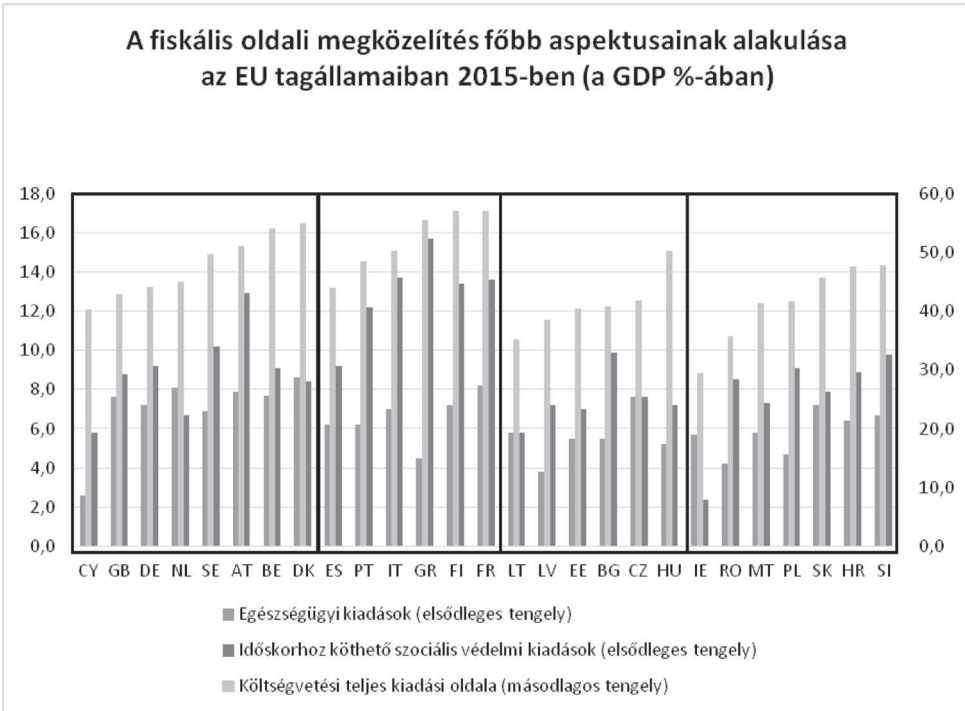
- Az „*idősödő sérülékenyek*” országcsoport azon tagállamokat foglalja magában, amelyeket a krízis a legsúlyosabban érintett. Görögország, Olaszország, Spanyolország és Portugália a krízis során külső segítségre, pénzügyi mentőcsomagra szorultak (az IMF-től és/vagy az EU-tól). Számottevő egyensúlytalanságok jelentkeztek Finnországban és Franciaországban is. Finnország esetében megtorpanni látszik a skandináv válság után új alapokra épített gazdasági növekedés, míg Franciaországban kiváltképp a kormányzati kiadások és bevételek szerkezeti egyensúlytalanságai, a magas szociális védőhálóra fordított kiadások okán jelentkezhetnek turbulenciák. A potenciális kibocsátás e tagállami csoportban a legalacsonyabb, ugyanakkor a jövőben ez a trend megváltozhat. Az idősödő társadalom azonban e gazdaságokban érzékelteti legsúlyosabban hatásait, s minden egyes országban csökkenő népesség volt jellemző 2016-ban. A tendencia megfordulása csupán Spanyolország és Franciaország esetében irányozható elő a European Commission (2017) Ageing Reportja alapján. A gazdaságok viszonylag nagy aktivitási rátával (átlagosan 55,97%) bírnak, viszont időskori függőségi rátájuk (átlagosan 31,95%) és 65 év feletti lakossági arányuk a legmagasabb. A teljes népességé 20,51%-át e korosztály teszi ki.
- A „*népességcsökkenők*” klaszter kizárólag újonnan csatlakozott országokat tartalmaz, amelyek hasonló területtel, közel azonos gazdasági jellemzőkkel és demográfiai folyamatokkal bírnak. Az országcsoportban alacsony az időskori függőségi ráta (25,18%), valamint az időskorúak teljes népességhez viszonyított aránya (16,53%). A népesség a legnagyobb csökkenést mutatja a tagállamok közül, átlagosan 0,9917%-kal. Az aktivitási ráta (átlagosan 54,48%) és a potenciális GDP-növekedési ráta értéke magasnak (átlagosan 2,2%) tekinthető.

<sup>4</sup> Az Egyesült Királyság és Dánia opt out, azaz kimaradási klauzulával rendelkezik az euróövezeti csatlakozás kapcsán.



- A „potenciális növekedők” klaszter Írországot és a 2004 után csatlakozott államokat tartalmazza. Hasonló jellemzőkkel bír, mint a „népességcsökkenők” klaszter, vagyis alacsony a függőségi ráta (25,48%) és az időskorúak aránya (17,05%). A potenciális növekedés üteme ugyanakkor ezen országcsoportban a legmagasabb, 3%. Kis nyitott gazdaságokról lévén szó, a potenciális egyensúlytalanságok hamar jelentkezhetnek e tagállamok között is, ugyanis a kereskedelmi nyitottságuk magas szintű, s a tovagyűrűző hatások hamar negatív turbulenciákat gerjeszthetnek a gazdaságokban. E logika mentén az idősödés okozta negatív következmények azonban hamar átgyűrűzhetnek e tagállamokba és az előző klaszter országaiba is.

Amennyiben a vizsgálatokat kiterjesztem a fiskális oldali megközelítésre, és a fiskális változókat, – azaz a költségvetés kiadási oldalát, az egészségügyi, valamint az időskorhoz kötődő szociális kiadásokat – is bevonom az elemzésbe, relevánsabb kép realizálódik (4. ábra).



4. ábra  
A fiskális oldali megközelítés főbb aspektusainak alakulása az EU tagállamaiban 2015-ben (a GDP %-ában)

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése



Az Európai Unió tagállamai magas szociális védőhálóval bíró jóléti tagállamoknak tekinthetők, ami megmutatkozik a költségvetés kiadási oldalának vizsgálata során is. Az EU28 aggregált szintjén a kiadási oldal a GDP 47%-át tette ki 2015-ben. A tendenciákat vizsgálva leszögezhető, hogy a krízis és a válságkezelés eredményeként a kiadási oldal a 2008 előtti időszakhoz képest jelentősen, 3–4%-kal emelkedett. Mértéke csupán némiképp mérséklődött a kilábalás alatt és az azt követő években. Az egyes tagállamok adatsorai alapján kijelenthető, hogy a skandináv és kontinentális modell itt is kirajzolódik, s ezekben az országokban átlag feletti a GDP-hez viszonyított kiadások aránya, s gyakran meghaladja az 50%-ot is. A 2006 és 2014 közötti időszakban az Európai Unió aggregált szintjén a három legjelentősebb kiadási tétel az általános közszolgáltatások, az egészségügyi ráfordítások és a szociális védelem kiadásai. A vizsgált időszakban az egészségügyi kiadások a GDP 7–7,2%-a körül mozogtak, míg az általános közszolgáltatásokra fordított kiadások 6,6–6,9%-ot tettek ki. A legnagyobb tételt azonban a szociális védelem kiadásai tették ki, amelynek értéke a vizsgált időintervallumban 19,4–19,5% volt. A szociális védelmi ráfordítások több mint felét, közel 10%-ot az idősekre fordított kiadások adták. Ennél fogva az idősödő társadalom okozta fiskális oldali konzekvenciák csak e kiadási tétel aspektusából a GDP 10%-ára ható tényezők, ami jelentősen befolyásolhatja a tagállamok fiskális fenntarthatóságát is. Az egész EU tekintetében 2016-ban a GDP 1,7%-a volt az S2 fenntarthatósági rés, amelynek értéke jelenleg alacsony kockázatra utal. Az idősödésből származó kiadások tekintetében ugyanakkor az egyes európai országok különböző trendekkel szembesülnek. A kiadásnövekedések eltérése a demográfiai tényezőkre, valamint a kiadások eltérő mértékére (például a nyugdíjrendszer és az egészségügyi-ellátás változatosságára) vezethetők vissza. A tagállamok fiskális fenntarthatóságát azonban legnagyobb mértékben a nyugdíjkiadások alakítják (European Commission, 2016). Ezzel szoros összefüggésben felmerül az államadósság fenntarthatóságának kérdése is, mivel a tagállami adósságráták jelenleg is magas szinten állnak, s az idősödő társadalom okozta lehetséges turbulenciák tovább súlyosbíthatják az államadósság-problémákat.

A kialakított klaszterekre kivetítve a fiskális oldali megközelítést számos konzekvencia levonható. A legmagasabb a költségvetési kiadások aránya (52%) az „idősödő sérülékenyek” esetében, ahol az időskori függőségi ráta és a 65 év felettiak teljes népességhez viszonyított aránya is a számottevő volt. E tagországok bírnak a legjelentősebb időskorhoz köthető szociális védelmi ráfordításokkal (13%) és a második legnagyobb egészségügyi kiadásokkal (6,6%). A „népességcsökkenők” és a „potenciális növekedők” országsoport jellegéből is fakadóan (Írország az egyetlen nem újonnan csatlakozott tagállam) nagyon hasonló jellemzőkkel bír. E két térségben a legalacsonyabb az államháztartás kiadási oldalának mértéke (41,1%, illetve 41,2%) és a két idősödéshez kapcsolódó kiadási tétel is. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy az újonnan csatlakozott országokban a költségvetés kiadási oldala 35–45% között mozog, és Magyarország 50,2%-os értékével inkább az első klaszterre jellemző értékkel bír. Kreiszné et al. (2015) számításai alapján Magyarország esetében a nyugdíj- és egészségügyi kiadások emelkedése prognosztizálható az idősödő társadalomhoz köthetően. Az országsoportnál ki kell emelni továbbá, hogy Lengyelországban, Bulgáriában és Szlovéniában rendkívül számottevő (9%-ot meghaladó) az idősekre fordított szociális védelmi kiadások aránya. A „mérsékelten idősödők”



klaszternél az egészségügyi kiadások értéke (7,1%) jelentősen meghaladja a többi csoport értékét, míg az államháztartás ráfordításai átlagosan a GDP 47,2%-át teszik ki.

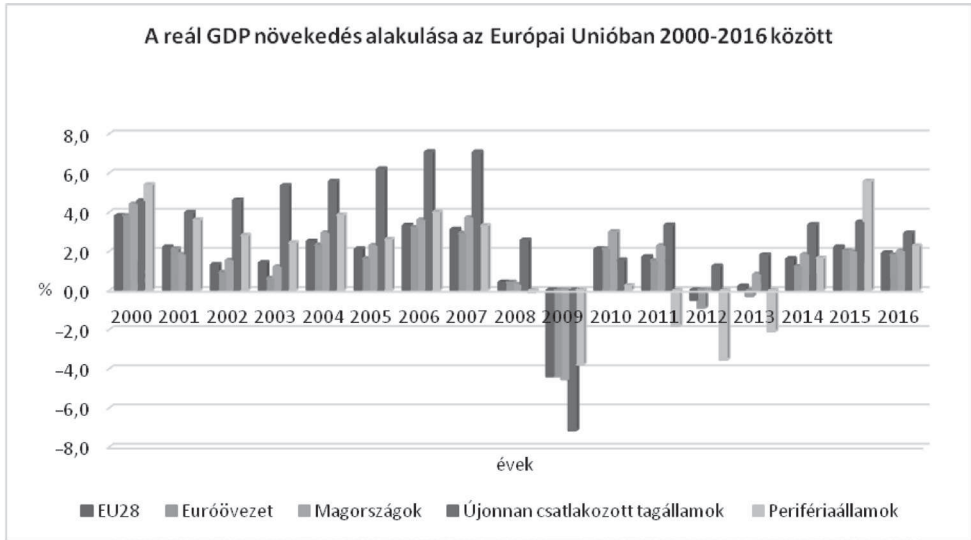
A klaszterelemzés és a fiskális oldali megközelítés alapján számos következtetés levonható. Jelenleg az idősödés által a legnagyobb mértékben érintett tagállamok az „*idősödő sérülékenyek*” országai, amelyek magas időskori függőségi rátával, alacsony potenciális növekedési kilátásokkal és számottevő, az idősödéshez kapcsolódó fiskális oldali kiadásokkal bírnak. Mindazonáltal a tagállamok mindegyikét érinti az idősödő társadalom problémája, ami a magas kiadási oldallal párosulva középtávon a fiskális fenntarthatóság megkérdőjeleződéséhez vezethet. Ezekhez az adottságokhoz hozzáadva még az európai adósságráták magas szintjét, kiemelendő, hogy az idősödés olyan társadalmi és gazdasági problémakör, amely az EU aggregált szintjén és az egyes tagállamok szintjén is negatív turbulenciák és egyensúlytalanságok kialakulását eredményezheti.

## **Az európai növekedési modell és a teljes tényezőtermelékenység alakulása**

Az európai növekedési tendenciák már a krízis előtti időszakban torzultak. Az Egyesült Államok növekedése meghaladta a vizsgált időszakban az európai gazdaság reál GDP-növekedési ütemét. A két gazdaság között következképpen negatív konvergenciát feltételezhetünk. Az előző fejezetben már azonosítottam az idősödéssel összefüggő hatásmechanizmusokat, amelyek akár hatványozottan is növelhetik a két gazdaság közötti távolságot. A levont konzekvenciák alapján az idősödő társadalom negatívan hat a termelékenység oldalán. E következtetés nyomán elengedhetetlen az európai növekedési perspektívák és különösképpen a teljes tényezőtermelékenység részletes vizsgálata. Már az elemzés előtt le kell szögezni, hogy jelen vizsgálatok a probléma összetettségének nyomán az Európai Unió szintjére terjednek ki a növekedés és a TFP-alakulás perspektívájából, és a tagállami országspecifikus aspektusokat nem érintik.

A kibocsátás már a válságot megelőzően is eltérően alakult az egyes tagállami országcsoportokban. Az európai növekedés eróziójának vizsgálatát ennek okán a különböző európai országok növekedési tendenciáinak elemzésével érdemes kezdeni. Az áttekinthetőség érdekében három országcsoportot alakítottam ki, amelyek a nemzetközi terminológiában is gyakran használatos magországok, perifériaállamok és újonnan csatlakozott tagállamok. Az országcsoportok, valamint az Európai Unió 28 tagállamának és az euróövezet országainak növekedési rátáját az 5. ábra szemlélteti.





5. ábra

*A reál GDP-növekedés alakulása az Európai Unióban 2000–2016 között*

*Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző számítása és szerkesztése<sup>5</sup>*

Az európai növekedési kilátások már a krízist megelőző konjunktúra időszakában is torzultak. A tagállamok által alkalmazott prociklikus gazdaságpolitikai intézkedések ellenére az euróövezet és különösen a magországok növekedése alacsony maradt a krízis előtt. Az újonnan csatlakozott tagállamok növekedési kilátásai dinamikusak voltak, s a perifériaállamok is átlagosan 2% feletti gazdasági növekedést értek el. A pénzügyi, majd a szuverén adósságválság súlyos növekedési következményekkel járt. 2008-ban az újonnan csatlakozott országok kivételével a vizsgált országcsoportok stagnálást mutattak, 2009-re ugyanakkor az egész Közösség mély recesszióba süllyedt. A növekedési ütemet vizsgálva egyértelműen kirajzolódik a krízis W-alakú jellege.

A lassú kilábalás 2013 elején indult meg. A likviditásbőséggel jellemzett világgazdasági környezet ellenére az európai gazdasági növekedés mérsékelt maradt. Az EU28 átlagában 2% körül ingadozott az elmúlt két évben a növekedés üteme, ami elmarad az Egyesült Államok kibocsátásnak alakulásától. A magországoknál lassuló növekedés prognosztizálható. Az európai növekedés hajtóerejét az újonnan csatlakozott tagállamok és a perifériaállamok jelenthetik a jövőben, ugyanakkor utóbbi országcsoport gazdaságaiban súlyos fiskális és strukturális egyensúlytalanságok húzódnak meg, míg az új tagállamok esetében a versenyképesség szintje jelenthet problémát. Elekes-Halmi (2017) szimulációi alapján hangsúlyozzák a teljes tényezőtermelékenység szerepét mint

<sup>5</sup> Az euróövezet kategória az éppen aktuális eurózóna-tagállamok (EA – Euro Area) számának tükrében mutatja a növekedés tendenciáit, így tehát EA11-2000, EA12-2001, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2009, EU17-2011, EU18-2014, EU19-2015. Az ábra és a számítás továbbá nem tartalmazza Horvátországot, ugyanis ez az ország csak 2013. július 1-je óta tagja az Európai Uniónak.



a helyreállítás legfontosabb tényezőjét. Kiemelik, hogy az EU12 országcsoporthoz potenciális növekedési kilátásai rosszabbak, mint az EU15 tagországoké, valamint az újonnan csatlakozott tagállamokban konvergencia helyett divergencia alakulhat ki.

Az európai növekedési modell erőzójában releváns tényezők azonosítása előtt meg kell határozni a modellben szerepet játszó faktorokat is. Halmi (2014) szerint az európai integráció tagállamainak növekedési modellje lényegében hét alappillérre épül. E tényezők közé sorolhatóak a kereskedelmi és pénzügyi integrációból és az ezzel járó magas fokú tőkeáramlásból származó növekedési előnyök; a termelékenység gyors növekedése; a növekedési bónusz, amely kimutathatóan az integrációs tagságból fakad; a növekedésből adódóan a tagállamok közötti erőteljes konvergencia; a társadalmi és környezeti szolidaritás magas fokú szintje, valamint az európai kormányzás.

Az európai potenciális növekedés erőzója a munkatermelékenységben bekövetkező negatív változásokra vezethető vissza, valamint a TFP csökkenő mértéke is meghatározó tényezője a folyamatnak. A potenciális növekedés ugyanis az 1990-es évek óta fokozatosan mérséklődik, amely folyamat a krízis következtében tovább romlott, és középtávon a válság előtti szint felét teszi ki (Elekes–Halmi, 2017). Crafts (2014) a teljes tényezőtermelékenység mellett három tényezőt emel ki, melyek okán az európai gazdaságot jobban veszélyezteti a tartós stagnálás lehetősége, mint az Egyesült Államokat. E faktorok közé sorolhatóak a kedvezőtlenül alakuló európai demográfiai viszonyok, a megnövekedett államadóssági ráták kapcsán potenciálisan felmerülő fiskális kiigazító intézkedések okozta növekedési hatások, valamint az EKB válságkezeléshez való hozzáállása. A teljes tényezőtermelékenységgel kapcsolatos európai problémákat és ezáltal a potenciális növekedés szintjét is jelentősen befolyásolhatja az alacsony beruházási kereslet. Az alacsony beruházási szint ugyanakkor strukturális okokra vezethető vissza. Nevezetesen a kemény pénzügyi szabályozás okozta tőkeköltségek növekedésére, valamint a mérlegalkalmazkodás hosszú folyamatára az euróövezet bankjai és vállalatai vonatkozásában (Jimeno et al., 2014).

Az idősödéssel összefüggő teljesítőtermelékenység-mérséklődés tovább növelheti az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti termelékenységi rést. A rés növekedésének az 1990-es évek óta fokozatosan tartó folyamata alapjaiban véve a teljes tényezőtermelékenységre vezethető vissza. E folyamat továbbá a hatékonyabb és kevésbé szabályozott IKT-szektorra, a rugalmasabb munkaerőpiacra, a hatékonyabb pénzpiacokra, az USA magasabb tudásberuházási arányára, valamint a K+F beruházások magasabb támogatására is visszavezethető (Halmi, 2014). Fontos hangsúlyozni ugyanakkor a krízis és a kilábalás során kialakult külső egyensúlytalanságok szerepét is az európai növekedés lassulása szempontjából. A dél-európai államok ugyanis súlyos folyó fizetésimérleg-deficiteket halmoztak fel, míg ezzel szemben az északi tagállamok szufficitest egyenleggel rendelkeztek. A válságkezelés nyomán ezt kiigazító intézkedésekkel és belső leértékeléssel kezelték, vagyis csökkentették a béreket és árakat, amelyek az adós országokban jelentős foglalkoztatási és kibocsátási költségekkel jártak. A belső leértékelés kiadáscsökkentő hatásai nagyobbak voltak a kiadások kapcsolási, vagyis versenyképességi hatásainál (De Grauwe, 2015).

Jimeno et al. (2014) kiemeli, hogy az európai tartós stagnálás elkerülése érdekében a tőkeköltségek csökkentése és a termelékenységi szint javítása szükségeltetik. Halmi (2014) a termelékenységi rés csökkentése érdekében ezáltal a növekedés javulása okán



is innováción alapuló gazdasági modellt irányoz elő. Aiyar et al. (2016) szerint a munkaerő idősödése a fizikai tőkét ugyan befolyásolja, de a teljes tényezőtermelékenységre gyakorolt hatása nagyobb. Elemzéseik alapján az 55–64 év közötti munkavállalók arányának 1 százalékpontos emelkedése az egy munkavállalóra jutó kibocsátás emelkedését 0,25 és 0,7 százalékpont közötti értékkel mérsékelte (ezen belül országspecifikus eltérések mutatkoznak). Az 1984 és 2007 közötti euróövezeti tagállamokon elvégzett vizsgálataik alapján a teljes tényezőtermelékenység 0,1 százalékponttal mérséklődött az idősödés eredményeként, s a hatás a 2035-ig terjedő előrejelzés alapján 0,2 százalékpontonra fog emelkedni. A mechanizmusok a korábbi időszakban súlyosabbak voltak Lettorszáiban, Litvániában, Hollandiában, Németországban és Finnországban, és az előrejelzések alapján a jövőbeni konzekvenciák leginkább Magyarországon, Görögországon, Portugáliában, Spanyolországban, Olaszországban, Szlovéniában, Szlovákiában és Írországon lehetnek jelentősebbek (akár 0,6 százalékpontos mérséklődésűek is). Magyarország vonatkozásában Kreiszné et al. (2015) becslései alapján 2030-at követően – az addigi viszonylagos változatlanság mellett – a fogyasztási ráta növekedhet az idősödő társadalom következményeként. Ezzel szemben ugyanakkor, összhangban az elméleti megfontolásokkal, a megtakarítási ráta mérséklődhet. Kiemelik azonban, hogy ennek ellenére a változások mértéke eltérően alakulhat a két ráta esetében.

Az európai növekedési modell erózióját vizsgáló kutatásokat összegezve megállapítható, hogy számos strukturális egyensúlytalanság terheli a növekedési kilátásokat. A legfontosabb tényező a teljes tényezőtermelékenység, amelynek negatív összefüggései nyomán jelentős mértékben mérséklődik a potenciális növekedés. Az idősödés problémaköre tehát az amúgy is nehézségekkel küzdő európai növekedési kilátások mellett még inkább negatív befolyást gyakorolhat a jövőbeni európai potenciális kibocsátás alakulására. A negatív demográfiai változások súlyos termelékenységi krízis kialakulását s ezáltal gazdasági visszaesést is eredményezhetnek.

## Összegzés

A népesség idősödése nem csupán a fejlett gazdaságok jellemzője, hanem globális társadalmi és gazdasági probléma, amely a prognózisok alapján felgyorsulni látszik a következő évtizedekben. A tanulmány az idősödés hatásmechanizmusait fiskális oldali és gazdasági növekedési megközelítés alapján vizsgálta. A mechanizmusok rendszerezése érdekében a tanulmányban komplex elméleti keretrendszert alakítottam ki. Az elméleti keret alapján az idősödés négy fő csatornán keresztül fejti ki makrogazdasági hatásait: az egészségügyi és nyugdíjkiadások emelkedése; az aktív munkavállalók számának csökkenése, a népességnövekedés lassulása, valamint a termelékenységnövekedés mérséklődése révén. Az egyes megközelítésekre gyakorolt közvetett és közvetlen hatások elkülönítése azonban nem ilyen triviális. Az idősödő társadalom ugyanis a kibocsátásra gyakorolt negatív befolyása révén kontraproduktív módon kihat a költségvetés bevételi oldalára is, ahol közvetett hatásként jelentkezik. Ez a megállapítás fordítva is igaz. A nyugdíj- és egészségügyi kiadások által nyomás alá helyezett államháztartási egyenleg növekedésösztönzési lehetőségei beszűkülhetnek, ugyanakkor az elsődleges deficit kihat az államadóságra



is, amely multiplikatív módon meghatározott küszöbérték fellett negatív turbulenciát okozhat, és csökkentheti a potenciális növekedést.

Az európai kitekintés alapján megállapítható, hogy az Európai Unió jelentős veszélynek van kitéve az idősödés szempontjából. A klaszterelemzéssel kialakított országcsoportok alapján meghatároztam a legjobban érintett tagállamok körét, s a fiskális oldali és gazdasági növekedési megközelítés alapján a legfontosabb európai sajátosságok azonosítása is megtörtént. A szociális védőháló és az idősekhez köthető szociális kiadások az „idősödő sérülékenyek” csoport tagállamaiban a legmagasabbak, s ezen országcsoportban a legnagyobb az időskori függőségi ráta és az idősek teljes népességhez viszonyított aránya is, így az idősödés okozta konzekvenciák is itt éreztetik legjelentősebben hatásukat. A gazdasági növekedési megközelítés aspektusából a TFP-növekedés az EU aggregált szintjén is lassulást mutat. A legfontosabb tényező a teljes tényezőtermelékenység, amelynek negatív összefüggései nyomán jelentős mértékben mérséklődik a potenciális növekedés. A 2008-as pénzügyi és a 2010-es szuverén adósságválság kapcsán ugyanakkor már nyilvánvalóvá vált, hogy a továbbgyűrűző hatások révén az Európai Unió néhány tagállamában jelentkező turbulenciák rövid időn belül átterjedhetnek a Közösség más államaiba súlyos negatív makrogazdasági és társadalmi következményeket okozva. Így az idősödés kérdésköre olyan előre látható potenciális veszélyforrás, amely tagállami szinten és szupranacionális oldalról is fellépést sürget az egyensúlytalanságok elkerülése érdekében.

## Felhasznált irodalom

- ACEMOGLU, Daron – RESTREPO Pascual (2017): Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation. *NBER Working Papers*, No. 23077.
- AFFLATET, Nicolas (2016): The impact on population ageing on public debt. A panel analysis for 18 European countries. *Strathclyde Discussion Paper*, No. 16–15.
- AIYAR, Shakhar – EBEKE, Christian – SHAO, Xiaobo (2016): The Impact of Workforce Aging on European Productivity. *IMF Working Papers*, Vol. 63, No. 238.
- BALASSONE, Fabrizio – FRANCO, Daniele (2000): Assessing Fiscal Sustainability, A Review of Methods with a View to EMU. In *Fiscal Sustainability Conference*. 21–60.
- BLANCHARD, Olivier Jean – CHOURAQUI, Jean-Claude – HAGEMANN, Robert – SARTOR, Nicola (1990): The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*, Vol. 8, No. 15.
- BLOOM, David E. – BOERSCH-SUPAN, Axel – MCGEE, Patrick – SEIKE, Atsushi (2011): Population Ageing: Facts, Challenges, and Responses. *PGDA Working Paper*, No. 71. [cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/1288/2012/11/Demography-of-Global-Aging.pdf](http://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/1288/2012/11/Demography-of-Global-Aging.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- BUITER, Willem Hendrik (1985): A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, Vol. 1, No. 1.
- CHEŁOŃ-DOMIŃCZAK, Agnieszka – ŁĄTKOWSKI, Wojciech – STRZELECKI, Paweł – KOTOWSKA, Irena E. (2013): *Impact of Demographic Change on Public Expenditure and*





- Revenue in Europe.* [international-pension-workshop.com/wp-content/uploads/papers-14/Chlon-Dominczak\\_2.pdf](http://international-pension-workshop.com/wp-content/uploads/papers-14/Chlon-Dominczak_2.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- CLEMENTS, Benedict – DYBCZAK, Kamil – GASPARD, Vitor – GUPTA, Sanjeev – SOTO, Mauricio (2015): The Fiscal Consequences of Shrinking Populations. *IMF Staff Discussion Notes*, No. 21.
- CRAFTS, Nicholas (2014): *Secular stagnation: US hypochondria, European disease?* [voxeu.org/article/secular-stagnation-us-hypochondria-european-disease](http://voxeu.org/article/secular-stagnation-us-hypochondria-european-disease) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- DEATON, Angus (2005): Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. 58, No. 233–234. 91–107.
- DING, Hong (2014): Economic Growth and Welfare State: A Debate of Econometrics. *Journal of Social Science for Policy Implications*, Vol. 2, No. 2. 165–196.
- DOMAR, Evsey David (1944): The “Burden of the Debt” and the National Income. *American Economic Review*, Vol. 34, No. 4. 798–827.
- ELBKES Andrea – HALMAI Péter (2017): Is the European growth potential sustainable? *Journal “Sustainable Development, Culture, Traditions”*, Vol. 6, No. 2. 28–42.
- ESTRADA, Gemma Esther B. – PARK, Donghyun – RAMAYANDI, Arief (2011): Population Aging and Aggregate Consumption in Developing Asia. *ADB Economics Working Paper Series*, No. 282.
- European Semester Thematic Factsheet. Sustainability of Public Finances* (2016). European Commission. [ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- FELDSTEIN, Martin Stuart (2006): The Effects of the Ageing European Population on Economic Growth and Budgets: Implications for Immigration and Other Policies. *NBER Working Papers*, No. 12736.
- FEYRER, James (2007): Demographics and Productivity. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, No. 1. 100–109.
- DE GRAUWE, Paul (2015): *Secular stagnation in the Eurozone.* [voxeu.org/article/secular-stagnation-eurozone](http://voxeu.org/article/secular-stagnation-eurozone) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- GRÖNQVIST, Charlotta (2009): The effect of labour force ageing on productivity in Finland. *Bank of Finland Monetary Policy and Research*, No. 7.
- HALMAI Péter (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HERZOG, Ryan W. (2012): A Dynamic Panel Model of GDP growth, Saving, Age Dependency, and Trade Openness. *International Review of Applied Economics*, Vol. 26. 1–25.
- HOCK, Heinrich – WEIL David N. (2006): The Dynamics of the Age Structure, Dependency, and Consumption. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, Vol. 12, No. 140.
- JIMENO, Juan Francisco – SMETS, Frank – YIANGOU, Jonathan (2014): *Secular stagnation: A view from the Eurozone.* [voxeu.org/article/secular-stagnation-view-eurozone](http://voxeu.org/article/secular-stagnation-view-eurozone) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- KREJDL, Aleš (2006): Fiscal sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability. *Czech National Bank Working Paper Series*, Vol. 5, No. 3.



- KREISZNÉ HUDÁK Emese – VARGA Péter – VÁRPALOTAI Viktor (2015): A demográfiai változások makrogazdasági hatásai Magyarországon európai uniós összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 2. sz. 88–127.
- LANGENUS, Geert (2006): *Fiscal sustainability indicators and policy design in the face of ageing*. Brussels, National Bank of Belgium.
- LEFÈBVRE Mathieu (2006): Population ageing and consumption in Belgium. *CREPP Working Papers*, No. 0604.
- LUTZ, Wolfgang – SKIRBEKK, Vegard (2005): Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries. *Population and Development Review*, Vol. 31, No. 4. 703–723.
- MAESTAS, Nicole – MULLEN, Kathleen J. – POWELL, David (2016): The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 22452.
- OTSU, Keisuke – SHIBAYAMA, Katsuyuki (2016): Population Ageing and Potential Growth in Asia. *Asian Development Review*, Vol. 33, No. 2. 56–73.
- SAJTOS László – MITEV Ariel (2007): *SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv*. Budapest, Alinea Kiadó.
- The 2018 Ageing Report, Underlying Assumptions & Projection Methodologies. *European Commission Institutional Papers*, No. 065.
- United Nations World Population Prospects 2017* adatbázis.
- VERBIČ, Miroslav – SPRUK, Rok (2014): Aging Population and Public Pensions: Theory and Macroeconometric Evidence. *Panoeconomicus*, Vol. 61, No. 3. 289–316.
- WERDING, Martin (2008): Ageing and Productivity Growth: Are There Macro-Level Cohort Effects of Human Capital? *CESifo Working Paper Series*, No. 2207.
- World Economic Outlook, Subdued Demand: Symptoms and Remedies* (2016). Washington, IMF.



*Balázs Péter*

# Az európai integráció támogatottsága és a politikai ciklus

## The Support of the European Integration and the Political Cycle

*A politikai cselekvés célszerűségének és eredményességének egyik fő feltétele a társadalommal való folyamatos párbeszéd és tartós támogatásának elnyerése, enélkül a kormányzati döntések diktátumként jelenhetnek meg a közvélemény szemében, vagy megvalósíthatatlanul, illúzióként szállnak el. A támogatottság követelménye az Európai Unió kétszintű kormányzati rendszerében is fennáll, ám itt a politikai cselekvési ciklus megoszlik a tagállami és a közös kormányzás között, ezért a társadalmi bizalom indítékait és kifejeződésének csatornáit sem könnyű feltárni. Az EU legitimációjának két forrása közül eredendően az állampolgárok adhatják meg számára a politikai támogatást, de közvetlen döntési és cselekvési helyzetben a kormányok vannak. Az EU hitelességének megteremtésében az uniós intézményekre is fontos szerep hárul: átláthatóságuk és elszámoltathatóságuk formálja az Unióról kialakuló képet. Az EU intézményeit és döntési pályáit azonban a tagállami kormányok alakítják saját rövid távú érdekeik szerint, és ennek megfelelően hangolják a közvéleményt is. Ebben a cikkben az EU támogatottságát mint a politikai cselekvési ciklus egyik fontos alkotóelemét vizsgáljuk, a kétszintű uniós kormányzás összefüggéseibe helyezve.*

Kulcsszavak: európai integráció, támogatottság, politikai ciklus, európai uniós intézmények

## Az EU iránti bizalom helyreállítása mint stratégiai cél

### A „megengedő konszenzus” vége

Az európai integráció megújításának középpontjában egyéb stratégiai célok – például a versenyképesség és a foglalkoztatottság javítása vagy az európai közlekedési és energiahálózatok kiépítése – mellett ma az Unió iránti általános bizalom megrendülésének problémája áll. Valóban évek óta érzékelhető volt annak a támogatásnak a gyengülése, amelyet az elmélet „megengedő konszenzus” („permissive consensus”) néven definiált (lásd Stephenson, 2013). Ez a fogalom abban az erős és általános helyeslésben gyökerezett, amely az európai megbékélés és egyesülés projektjét kezdettől fogva és hosszú időn át kísérte. Az integráció magas fokú támogatottsága egyenesen következett a körülményekből. A súlyos, világméretű konfliktushelyzeteket természetesen követi a béke és nyugalom iránti vágy, a konfrontálódás után rendszeren a kooperáció korszaka következik. A második világháború romjain a gazdaságnak új lendületet adott az újjáépítés, azután pedig az 1960-as évek kedvező konjunktúrája. Ezeken az alapokon Európa fejlett magjában olyan szilárd szervezet jöhetett létre, amely az importárúk versenyéből fakadó veszélyek mérséklése vagy egyes iparágak (kohászat, textilipar, műtrágyagyártás stb.) válságos helyzetének kezelése területén is sikeresnek bizonyult. Mindezek felül a nemzeti piacok összekapcsolása és egyre több gazdasági ágazat közös kormányzása a bontakozó globalizáció kihívásaira is alkalmas válasznak látszott. Minthogy a kitűzött célok és az elérésükre létrehozott eszközrendszer széles körű és tartósnak tűnő támogatással találkozott a tagállamokban, az integrációs jogi és intézményi mechanizmusokba nem építettek be olyan szűrő- és ellenőrző-funkciókat, amelyek rendszeresen mérnék, és – ha kell – igyekeznének pótolni a politikai cselekvéshez szükséges támogatást, amint az a tagállami politikai rendszerekben szokásos.

A megrendült bizalom helyreállításának erős szándékán túl is látható, hogy az EU megújítására vonatkozó javaslatok és ötletek 2017-ben feltűnően megsaporodtak. A továbblépés általános módját és irányát illetően az Európai Bizottság márciusban öt különféle forgatókönyvvel jelentkezett, ám ezek alap gondolata nem ekkor született. A nyersanyag, amelyet Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke jó érzékel – és a hírek szerint különösebb belső egyeztetés nélkül – előhúzott és közzétett, már ott hevert a fiókban. Az eredeti koncepció a Bizottság támogatásával a brüsszeli European Policy Center fővállalkozásában, hét európai kutatóintézet közös munkájaként készült, és az Új egyezség Európáért, a bizalom visszaépítése párbeszéddel címet viselte.<sup>1</sup> A tervezetet valamennyi EU-tagállamban vitára bocsátották, és a reakciókat beépítették az anyagba. Az egyértelmű cím már korábban is az EU iránti bizalom kérdését

<sup>1</sup> New Pact for Europe, 2013. Magyarországon az Open Society Institute és a Political Capital Institute rendezésében 2014. február 20-án tartottunk vitát két fordulóban, egyet zárt körben, egyet pedig nyilvánosan.



emelte ki. Ezt követően Emmanuel Macron francia elnök és Theresa May brit miniszterelnök egy-egy beszédbe ágyazva felvázolta saját jövőképét, ki-ki a maga szempontjából.<sup>2</sup>

A kezdő lökést a frissebb gondolkodáshoz nyilvánvalóan az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépési szándéka adta meg, de úgyszintén érezhető az összefüggés az új amerikai elnök, Donald Trump sajátos és nehezen követhető viselkedésével a nemzetközi porondon. Az ötletzuhatagot minden jel szerint ösztönözték a következő hosszú távú uniós költségvetés 2018-ban kezdődő vitájának előkészületei és fontos európai intézmények – az Európai Parlament és az Európai Bizottság – 2019-ben esedékes újraválasztása. Ezen kívül szerepet játszottak a világgazdaság újabb jelenségei is, főként az amerikai és a kínai szerep változása a világkereskedelem szabályozását illetően. Végül és nem utolsósorban a politikai és katonai konfliktusszint általános emelkedése (Szíria, Észak-Korea, Ukrajna stb.) is okot szolgáltatott arra, hogy a kissé megcsontosodott és ellustult Európai Unió szembenézzen a helyzetével, és új lendülettel cselekedni kezdjen. A jövő tervezése jó alkalom az integráció állapotának felmérésére és egyes múltbeli tanulságok levonására.

## A politikai cselekvési ciklus fázisai

A politikai ügyek támogatása, az irántuk táplált bizalom vagy bizalmatlanság nem önmagában létezik, hanem szerves része a politikai cselekvés soklépcsős és bonyolult ciklusának. Ez az önmagába visszatérő folyamat három fő pillérré épül, ezek a következők: a célok kijelölése, a megvalósításukhoz szükséges eszközök előteremtése és a szükséges politikai támogatás megszerzése (lásd Young, 2015). Mindegyik fázis számos lépésből áll, például a célok meghatározásának fontos eleme a helyzetelemzés, a prioritásképzés és a döntéshozatal, továbbá a társadalommal folytatott párbeszéd a későbbi támogatás felépítése céljából stb.

Az állami szintű kormányzás keretei között a politikai célokat elsősorban a parlamenti többség által jóváhagyott kormányprogram tartalmazza, amely funkciójából következően általában egy választási periódusra, vagyis középtávra szól. A kormányzás célja és tartalma ennek a programnak a valóra váltása. A teendők részletekre bontásának elsődleges kritériumát az ágazatok képezik, ezek szempontjait érvényesítik az egyes tárcák, illetve az élükön álló miniszterek. A kormányzati munka belső konfliktusai az ágazati érdekek ütköztetéséből származnak, feloldásuk barátságos módon, viták útján történik, hiszen a miniszterek mindannyian egy közös politikai cél és program megvalósításán fáradoznak. Mindenekelőtt az ágazati érdekek összehétközése területén kell tehát kormányzati megegyezésre jutni ahhoz, hogy az egyéb érdekvonulatok kezelhetők legyenek. Ez az állami szintű kormányzás fő politikai tartalma. A politikai támogatást is elsődlegesen a fontos ágazati témák tekintetében kell a kormánynak megszereznie. A további érdektérstruktúrák között hangsúlyt kapnak az országon belüli regionális

<sup>2</sup> Theresa May, az Egyesült Királyság miniszterelnöke a firenzei Európai Egyetemi Intézetben (EUI) tartott előadást a Brexitről 2017. szeptember 22-én, két nappal a német parlamenti választások előtt. Emmanuel Macron francia elnök két nappal a német választás után, 2017. szeptember 26-án mondott beszédet a párizsi Sorbonne egyetemen *Kezdeményezés Európáért* címmel.



érdekek, ezeket az államigazgatás alrendszerei, a különféle szintű önkormányzatok fogalmazzák meg és képviselik egymással, a kormánnyal és más politikai aktorokkal szemben.

Az Európai Unió dimenzióiban a kormányzást úgyszintén egy politikai célrendszer foglalja keretbe, kezdve az alapszerződéssel és a részletesebb közös projekteket megvalósító különféle programokkal, azonban az érdekstruktúrák hierarchiája megfordul az állami szerkezethez képest, mivel a legmagasabb szintű és legerősebb döntéshozó intézmény, az Európai Tanács primer érdekként a tagállami szempontokat és törekvéseket jeleníti meg. A kormányfők (akik közül egyeseket elnöknek vagy kancellárnak hívnak) testülete ily módon az EU belső regionális tagolását emeli a konfliktuskezelés legfőbb kritériumává (lásd Stein–Turkewitsch, 2014). Ebben a körben kell politikai egyezséget kötni ahhoz, hogy a következő szinteken, mindenekelőtt az ágazati formációkban működő Tanács testületeiben végrehajtható döntések születhessenek. Az EU-ban a regionális egységek képviselői (a tagállamok kormányai) adhatják meg a rendszer működéséhez a belső támogatást, elsősorban nekik van tehát szükségük a széles körű politikai bizalomra. Kérdés, miként manővereznek a tagállami kormányok a kétszintű európai kormányzás különféle fokozatain, továbbá mi a fő európai intézmények szerepe a bizalom és a politikai támogatás fel-, illetve visszaépítésében.

Tekintsük át ebből a szempontból röviden a három fő uniós intézmény, az Európai Parlament (EP), az Európai Bizottság (EB), valamint az Európai Tanács és a Miniszteri Tanács szerepét és esélyeit. Előrebocsátjuk és megpróbáljuk bizonyítani azt a feltételezést, hogy az EU többszintű és sokszereplős rendszerében, a kezdeti föderalista álmokkal ellentétben, ma a tagállamok jelentősebb politikai pártjai és legfőképpen a belőlük létrejövő, különféle összetételű és viszonylag gyorsan változó kormányok az integráció legerősebb játékosai. Az EU tevékenysége iránt is az ő hazai politikai támogatottságuk csatornáin keresztül érvényesülhet vagy sem a tényleges bizalom. Pozitív esetben ez a politikai támogatás erősítheti meg az EU jogi és intézményi eszközökkel felépített legitimitását.

## **Az uniós intézmények szerepe a politikai támogatottság alakításában**

### *Hogyan képviseli az Európai Parlament az uniós polgárokat?*

Az Európai Parlament politikai legitimitását tagjainak közvetlen választásából nyeri, de az európai képviselők valójában nem a választóikat, hanem inkább a pártjaikat képviselik. Egyrészt azért, mert az egy EP-képviselőre jutó választópolgárok száma általában igen magas, sőt a képviselői helyeknek a tagállamok közötti arányosítása következtében annál magasabb, minél nagyobb tagállamról van szó, és fordítva.<sup>3</sup> Magyarország

<sup>3</sup> Például Németországban átlagosan mintegy 800 ezer, Magyarországon félmillió, viszont Máltán csupán 18 ezer lakos esik egy EP-képviselőre, közülük természetesen csak a szavazásra jogosult életkorúakat kell figyelembe venni.



esetében például egy-egy EP-képviselő nehezen tudná kezelni a rá eső, átlagosan mintegy félmillió lakost, ami kb. 400 ezer választói korú polgárnak felel meg. Másrészt nemcsak strasbourgi vagy brüsszeli irodáik és üléseik vannak messze a választópolgároktól, de az általuk kezelt ügyek is többnyire távol esnek a hazai mindennapok gondjaitól, ezért az EP-képviselők tevékenysége iránt viszonylag csekély a hazai érdeklődés. A képviselők ténylegesen azokkal a politikai pártokkal tartanak szoros kapcsolatot, amelyek listáin az európai pozíciót elnyerték. Állásfoglalásaikra képviselői mandátumuk jogosítja fel őket, vagyis külön eseti instrukciókra nincs szükségük, de többnyire hallgatnak a hazai pártérdekek szavára. Ráadásul képesek kívülről támogatni a pártjukat a hazai politikai ütközetekben, például választási kampányok során, és ezt meg is teszik, akár meggyőződésből vagy párthűségből, akár későbbi pozíciók reményében. Az EU működése szempontjából az Európai Parlament valójában úgy éli a maga meglehetősen belterjes életét, mint a tagállamok politikai erőviszonyaiból öt évenként vett eseti minták összessége, és ebből a pozícióból képes ténylegesen és jelképesen támogatni vagy akadályozni a legfőbb döntéshozó intézmény, az Európai Tanács tevékenységét.

Az EP fontos vitafórum, mert sokféle politikai és szakmai szempontot vonultat fel és ütköztet egymással, és óriási nyilvánosságot kap mindaz, ami ott elhangzik. E tekintetben felülmúlja a nemzeti parlamentek nagy többségét. Az Európai Parlament általános és látszatra erős felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokkal is rendelkezik más EU-intézményeket illetően. Az integráció céljaival és működésével kapcsolatos viták és meghallgatások mind a szaktanácsokban, mind a plenáris ülésen gyakoriak, ám ez önmagában mégsem elegendő a demokratikus elszámoltathatóság követelményének érvényesítéséhez. A nemzeti parlamentek mintájára életre hívott uniós intézmény ugyanis éppenséggel a legfontosabb komponenst, a hatalmi dimenziót nem kontrollálja. A törvényhozás tagállami intézményeivel ellentétben EP-szavazás nyomán hatalmat szerezni vagy elveszíteni nem lehet, holott nemzeti szinten ez éppenséggel így történik, és igen gyakran megesik. A hatalmi következmények nélküli ellenőrzés kétségtelen értéke a nagy nyilvánosság, valódi politikai tétje azonban nincs. Az Európai Parlamentnek a tagállamok esetleges deviáns magatartásáról folytatott vitái, meghallgatásai, jelentései vagy szavazásainak eredményei úgyszintén leperregnek az illető kormányról, mert hatalmának gyakorlását semmilyen tekintetben nem befolyásolják.

## *Az Európai Bizottság kiválasztásának és hitelességének kérdései*

Az Európai Unió iránti bizalommal összefüggésben az Európai Bizottság neve is gyakran elhangzik. A szuverenitásukat féltő egyes tagállamok olykor meggyanúsítják az előkészítő és végrehajtó szerepet betöltő Bizottságot azzal, hogy jogosítványain túlterjeszkedve hatáskörüket próbál átvenni a tagállamoktól. Ezt a vitát alapvetően nem egyes tagországok és a Bizottság között célszerű lefolytatni, hanem bízni kell a Tanács és a Parlament hatalomféltésében, amely megbízhatóan kordában tartja a triumvirátus harmadik tagját, a Bizottságot. Ezen kívül az Európai Bíróság is hivatalból ügyel a közösségi jog érvényesítésére. Ugyanakkor az Európai Bizottság emblematisz intézmény, mivel tagjai, az európai biztosok az uniós országokat jelenítik meg. A Bizottság hitelességét és ebből következő támogatottságát elsősorban tagjainak rátermettsége



és munkájuk színvonala határozza meg, de a kiválasztási folyamat is bizalomképző lehetne, ha demokratikus átláthatósága javulna. A tagállamok EU-beli domináns hatalmát egyebek között jól illusztrálja a Bizottság tagjainak kinevezési folyamata, amire legközelebb 2019-ben kerül sor. Az EU-biztosokat kormányaik jelölik, ám jóváhagyásuk egy részben homályos és a közvélemény elől elzárt folyamat során történik.

Az eljárás úgy kezdődik, hogy először külön megválasztják a leendő Európai Bizottság elnökét. A megfelelő személy megtalálása korábban a kormányfők közötti bizalmas és informális eszmecserék során történt, és az így kiválasztott egyetlen jelöltet terjesztették az Európai Tanács és az Európai Parlament elé jóváhagyásra. A 2014-es választás során azonban az Európai Parlament egy ügyes húzással magához ragadta a bizottsági elnök jelölésének jogát. Az EP-ben lévő pártcsaládok csúcsjelölteket állítottak, ezek nyilvános vitákat is folytattak, ami demokratikus alternatívák látszatát keltette, azonban eleve megegyeztek abban, hogy a legtöbb mandátummal rendelkező pártcsoportosulás jelöltje lesz az Európai Bizottság elnöke. Az illető személyének jóváhagyásához az Európai Tanács minősített és az EP egyszerű többsége szükséges [EUSZ 17(7) 1. albekezdés], ám ez üres formalitássá vált, minthogy az Európai Néppárt nyerte a legtöbb parlamenti helyet, és így automatikusan az ő jelöltje, Jean-Claude Juncker lett az EB elnöke.

Ezután következik a Bizottság tagjainak kiválasztása. A leendő biztosokkal szemben támasztott követelményekre egyetlen rövid rendelkezés vonatkozik, amely kimondja, hogy „A Bizottság tagjait általános hozzáértésük és európai elkötelezettségük alapján választják ki olyan személyek közül, akiknek semlegessége gyanú felett áll” [EUSZ 17(3)]. A konkrét személyek kiválasztása a tagállamok által tett javaslatok alapján történik [EUSZ 17(7)]. A szerződés szűkszavú szövege nem tér ki arra, hogy ki szelektál a tagállamok által javasolt jelöltek között. Nos, ez a rejtélyes személy a már megválasztott leendő bizottsági elnök, ő tárgyal a tagállamok kormányaival, gyakran csak a miniszterelnökökkel négyszemközt, és arra törekszik, hogy minél jobb jelölteket kapjon tőlük. Ez nem könnyű, mert az EU-biztosi hely politikai csemegének számít: öt-éves állás magas fizetéssel, személyes politikai kockázat nélkül, amelyre egyedül a kormányfő tehet javaslatot. Ezt követően a nyilvános meghallgatások következnek az EP illetékes szakbizottságai előtt, végül pedig egy könnyűnek tűnő, de nem mindig kockázatmentes együttes EP-szavazás az egész bizottsági listáról. Könnyebbség, hogy nem kell az egyes tagokat külön-külön szavazásra bocsátani, a nehézség viszont éppen abban rejlik, hogy egyetlen problematikus jelöltön fennakadhat a teljes névsor jóváhagyása, ahogyan ez a múltban már megtörtént.

Az egész folyamat során mindvégig homályban marad a demokratikus átláthatóság és elszámoltathatóság szempontjából az az alapvető kérdés, hogy hogyan merült fel a jelölt neve, és miként hagyták jóvá a személyét az egyes tagállamokban, nem is beszélve a pluralista demokrácia azon kérdéséről, hogy hány jelölt közül választották ki azt az egyet, akit előterjesztettek. Az EU-biztosi hely az egyik fő pozíció a tagállamok belpolitikai sakktabláin, mivel itt könnyen lehet valakit egy szuperállásba repíteni. Ehhez képest más nemzetközi pozíciók esetében szigorúbb a szakmai megmérettetés, a hazai pályán pedig állandóan jelen van a bukás politikai kockázata. A jelenlegi alapszerződés elődjét, az alkotmányos szerződés tervezetét felépítő Európai Konvent vitáin 2002–2003-ban felmerült, hogy a biztosok kiválasztását demokratikusabbá lehetne





tenni, ha mindegyik tagállamtól három-három jelöltet kérnének. Ez eleve és szükségképpen nagyobb nyilvánosságot biztosítana a javaslatételnek, mint amikor egyetlen névről folyik a közvélemény elől elzárt alkudozás. Az ötletet azonban hamar lesöpörték az asztalról azzal az ellenérvvel, hogy ilyen fontos pozíció esetében nem lehetnek vesztesek, az egyetlen befutót kell biztos kézzel megtalálni. Ugyanitt hangzott el az a megalapozott gondolat is, hogy több jelölt esetében követelmény lehetne mindkét nem képviselése.

A legfontosabb azonban az lenne, hogy az EU szintjén, szerződéses kötelezettség formájában megjelenjen a tagállami jelölési folyamat demokratikus tartalmával kapcsolatos néhány alapvető feltétel. Ilyen lehetne például az, hogy az illető *a tagállam parlamentje által meghallgatott és többségi szavazással megerősített jelölt* legyen. Több jelölt esetében még átláthatóbb folyamat körvonalai rajzolódna ki, ahol a nemek egyenlő esélyein túl például az is kiköthető lenne, hogy a javasolt személyek között mind a kormánypárt, mind az ellenzék jelöltjei szerepeljenek. Ez utóbbi szempont ma már meglepően hangzik, mivel a kormányok a saját privilégiumukként kezelik az egyetlen EU-biztos jelölését, holott korábban (2004-ig), amíg a nagyobb tagállamok két-két biztost delegálhattak, természetesnek számított, hogy az egyik a kormány, a másik az ellenzék oldaláról érkezett. Ez a rendszer igazi politikai stabilitást kölcsönzött az Európai Bizottságnak, függetlenül a hazai kormányváltásoktól. A legjobb megoldás az lett volna, ha a taglétszám növekedésekor ezt a rendszert terjesztik ki valamennyi tagországra, méretüktől függetlenül, ami a német Szövetségi Tanácshoz hasonló struktúrát eredményezne. Egy ilyen rendszer a tagállamok jelképes képviselőjének elvére épülő Bizottság politikai és szakmai funkcióit is segítette volna jó irányba terelni. Ehelyett a kisebb tagországokra érvényes egyetlen biztos követelménye vált általánossá, ami a homályos és nem kellően szabályozott kiválasztási folyamattal együtt a kormányok monopóliumává tette a Bizottság összetételének meghatározását. Így viszont, ha kormányváltásra kerül sor – ami a biztosok ötéves hivatali ideje alatt elkerülhetetlen – szakadék támadhat az EU-biztos és a hazai kormány politikai beállítottsága között, ami további nehézség forrása az Európai Bizottság legitimitása és működésének támogatottsága tekintetében. Összességében a tagállamok kormányainak domináns, de nem átlátható szerepe az Európai Bizottság tagjainak kiválasztásában és az a körülmény, hogy a tagállamok képviselője bizottsági tagként szigorúan megelőzi a szakmai szempontokat, gyengíti ennek az intézménynek a tekintélyét és elfogadottságát, ami hozzájárul az EU politikai támogatottságának erodálásához.

## *Az Európai Tanács és a Miniszteri Tanács politikai számonkérhetősége*

Az uniós együttműködés fő aktorai a meghatározó döntési jogosítványokat birtokló tagállami kormányok, az integrációs lépéseket illetően is elsősorban ők tartoznak felelősséggel a választóik felé. Ez a számadás része a kormányzat általános ellenőrzésének, és országonként erősen eltérő módon, a politikai hagyományoknak és a kialakult gyakorlatnak megfelelően folyik. Miközben az EU egy sajátos preföderatív szinten, európai méretekben megpróbálta leképezni az állami hatalom gyakorlásának intézményeit,



élükön a közvetlenül választott Európai Parlamenttel, soha nem foglalkozott érdemben azzal, hogy az egyes országok kormányainak képviselői odahaza miként nyerik el a Tanácsban képviselt álláspontjaikhoz szükséges politikai felhatalmazást. A különféle integrációs kérdésekben kialakított pozíciók az egyes kormányok önálló felelősségi körébe tartoznak, és részét képezik a kormányzáshoz szükséges hazai többségi támogatás elnyeréséért, majd megtartásáért folytatott politikai manőverezésnek, vagyis a hazai politikai ciklusnak. Ez az önállóság része az EU-legitimáció egyik forrásának, a tagállamok szuverenitásának. Így azonban a legitimitás másik forrása rejtve marad a választópolgárok előtt: az, hogy kormányuk mennyiben érte el a kitűzött politikai célokat a saját erejéből, és milyen mértékben támaszkodott külső erőforrásokra, hálózatokra vagy politikai segítségre, EU-tagállamok esetében elsősorban az Unió keretében.

A hagyományos nemzetközi tárgyalások kezdetén fel kell mutatni azt a meghatalmazást, amely az illető ország alkotmányos rendjének megfelelően megadta a tárgyalási mandátumot az ott megjelenő tárgyalásvezetőnek. Az EU-ban ezt a meghatalmazást a betöltött kormányzati pozíció jelenti. A miniszteri szintű üléseken kormánytag vehet részt, aki az illető kormány nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat [EUSZ 16(2) cikk]. A Tanács eljárási rendje megszabja, hogy ha ilyen nem jelenik meg, akkor helyettést állíthat: „Minden egyes tagállam maga dönti el, hogy az EUSZ 16. cikkének (2) bekezdésével összhangban miként képviselteti magát a Tanácsban”.<sup>4</sup> A gyakorlatban az egyes ülések résztvevőinek névsorát összeállító titkársági munkatársak az összesereglett, különféle rangú és című tagállami képviselőktől, amennyiben nem miniszterek, azt szokták tudakolni, hogy részt vesznek-e rendszeresen a kormány ülésein, és ott szavaznak-e. Ha ezeknek a kritériumoknak nem felelnek meg, akkor csak az állandó képviselő (EU-nagykövet) foglalhatja el az illető országnak fenntartott helyet.

A legtöbb tagállam kormánya a választóktól nyert hazai felhatalmazása természetes részének tekinti a Tanácsban való állásfoglalásainak kialakítását és saját szuverén ügyének azt, hogy ezekről hogyan és miként ad számot a nemzeti parlamentnek vagy a választópolgároknak. A különleges kivételek között tartják számon a dániai gyakorlatot, ahol az illetékes kormánytagok az egyes Tanácsülések előtt odahaza tájékoztatják a törvényhozás, a Folketing EU-bizottságát, és felméri a pártok reakcióit. Ez a gyakorlat a dán választási rendszerből következik, ahol a parlamentbe jutás küszöbe különlegesen alacsony: 2%. Ilyen feltétellel általában 9–10 politikai párt képviselői alkotják a törvényhozást, a politikai mezőnyből pedig általában kisebbségi koalíciós kormány alakítható, amely az ugyancsak viszonylag sok pártból álló és politikailag megosztott ellenzékekkel vívja parlamenti csatáit. A sokszínű pártpaletta és a kisebbségi kormányzás indokolja a pártok pozícióinak előzetes óvatos felmérését az EU Miniszteri Tanácsának ülései és témái szerint. Hangsúlyozni kell, hogy ez a dán gyakorlat – amelyre más tagállamok parlamenti képviselői is szívesen hivatkoznak példaként – egyedi, és a választási szabályok sajátosságaival magyarázható.

A legtöbb tagállami kormány a meglévő parlamenti többség birtokában manőverezik a kormányzás két szintje, a nemzeti és az európai között, és a végeredményre koncentrálnak. Minthogy az uniós keretek között születő közös döntésekhez nem szükséges külön hazai felhatalmazást kérni, arról sem kell számot adni, hogy a kormányzat

<sup>4</sup> Az Európai Tanács és a Tanács eljárási szabályzata 11. cikke és I. melléklete szerint.



teljesítményének mely része milyen forrásból származik. Akad kormány, amely becsületesen elszámol a hazai parlament előtt, például a német kancellár általában felszólal a Bundestagban az Európai Tanács ülései előtt és után, és a szövetségi kormány szakminiszterei is beszámolnak egy-egy kényesebb téma brüsszeli megvitatásával kapcsolatban. Más kormányok éppen ellenkezőleg, igyekeznek a zavarosban halászni, és mint-hogy az uniós ügyek folyamatos intézése során egyedi tematikus mandátumok nem kötik meg a kezüket, összemosják az uniós kormányzás két szintjének felelősségét. A politikai kommunikációban ez úgy jelenik meg, hogy a saját teljesítményüket az EU rovására, sőt olykor annak ellenében felnagyítják, miközben az EU révén, illetve az együttműködés segítségével elért eredményeket lekicsinylik, vagy éppenséggel eltagadják. A kettős viselkedés úgy is formát ölthet, hogy az EU testületeiben még együttműködnek a többiekkel, és megszavaznak valamit, amit azután otthon eltitkolnak, vagy a gyakorlatban megmásítanak. Ezeket a trükköket nem a mostani magyar kormány találta fel, de min-taszerűen alkalmazza.

## A bizalom alkotóelemei a kétszintű kormányzásban

### *A kormányzati szintek összhangjának kérdései*

Az Európai Unióban a kormányzás feladatai megoszlanak a két szint – a nemzeti és az uniós – között (lásd Stephenson, 2013). Első látásra ugyan nagy az összhang, mivel a nemzeti és a közös döntéshozatal egyaránt ágazatok szerint tagolódik, így a felületes szemlélő akár azt is hihetné, hogy a két szint ideálisan kapcsolódik egymáshoz. A tagállami kormányok reszortjai ugyanis a hagyományos ágazatok szerint épülnek fel, és ugyanígy alakultak ki és fejlődtek a Tanács különféle formációi. Ebből az következne, hogy például a mezőgazdasági miniszter, aki a hazai kormányban képviseli az agrárágazat céljait és érdekeit, időnként átül a mezőgazdasági miniszterek tanácsába az EU-ban, és ott folytatja ugyanazt. A szakmai aspektus azonos, csupán a szint különbözik, de a kettő szerves egészet alkot. A kormányzás szokásos ágazati struktúráinak többségében, kivált a gazdasági területeken a Tanácsban is születnek fontos elhatározások, sőt szabályozások is, ám ezeket nem könnyű összeilleszteni a hagyományosan kialakult tagállami kormányzás szervezeteivel és eljárásaival, minthogy az érdekstruktúrák a két szinten lényegesen különböznek egymástól.

Mindenekelőtt a tagállami kormányok ágazati felépítése egymástól is rendkívül eltérő. A tagoltság legjobban a tárcák számával jellemezhető, e tekintetben az Európai Unióban mintegy háromszoros a különbség a szélső értékek között.<sup>5</sup> A tartalmat illetően pedig még a névleg azonos profilú tárcák (külügy, belügy, honvédelem, pénzügy stb.) tevékenységét tekintve is vannak különbségek az egyes tagországokban, nem beszélve olyan ágazatok sokféle igazgatási hovatartozásáról, mint például az energia, a közlekedés, a területfejlesztés, az idegenforgalom, az építésügy stb. A Miniszterek Tanácsa jelenlegi tíz formációjának felépítésén önmagában véve is akad kritizáltnivaló,

<sup>5</sup> Magyarország és Málta kormányában 2018 elején nyolc minisztérium van, az északi tagállamokban húsznál több.



az pedig semmiképpen nem állítható, hogy az uniós döntéshozatali szint szerkezete szervelesen illeszkednék a tagállami struktúrákhoz. Tény, hogy fél évszázados fennállása során az EU semmilyen kísérletet nem tett arra, hogy a közös kormányzás érdekében valamelyest közelítse egymáshoz a tagállami kormányzati szervezetek profiljait, holott ez az együttműködés szempontjából igen hasznos lenne. Egyes hagyományosabb kormányzati szektorokban (ilyen a fentiekén kívül az igazságügy, a mezőgazdaság stb.) ez többé-kevésbé adott, de itt is nagy az összevisszaság az illető ágazatok pontosabb tartalmi körülhatárolását illetően.

Másodsor, abban a mintegy húsz ágazatban, amelyekben közös kormányzás folyik az Európai Unióban, különféle fokozatú a hatáskörök megoszlása az EU és a tagállamok között. A korai integrációs elképzelések mindössze két – tagállami és közös – hatásköri kategóriában gondolkodtak. Az integrációt építő, önmagát gerjesztő és erősítő „spill-over”-hatás nem a hatáskörökre, hanem az egyes ágazatokra vonatkozott. A neofunkcionalista elmélet közismert hipotézise feltételezte, hogy az egyik ágazat sikeres integrálása vonzza magával a másikat és a harmadikat, így egyre több terület kormányzása kerül nemzetiből közös hatáskörbe. Csakhogy a közös hatáskör alkalmazási területe erősen beszűkült, illetve nem bővült, mert az EU ágazati profiljának szélesítésével párhuzamosan a tagállamok egyre újabb korlátokkal bástyázták körül nemzeti kompetenciáikat (lásd Benz–Zimmer, 2010). Ha szükségesnek tűnt is a közös cselekvés újabb szektorokban, azt átmeneti, legyöngített vagy korlátozott érvényű hatáskörökben engedélyezték. Így született előbb a megosztott vagy vegyes (EUMSZ 4. cikke), azután a többfokozatú koordinált hatáskör (EUMSZ 5. és 6. cikke). Végül minden korábbi integrációs elképzeléstől eltérően polgárjogot nyert a tisztán kormányközi együttműködés a külpolitikában, aminek kettős záloga a közös jogalkotás kizárása erről a területről és az egyhangú döntés követelménye, azaz a vétő lehetősége [EUSZ 20. és 24(1) cikke]. A többféle hatáskör párhuzamos létezése szükségszerűen hűz a leggyengébb – kormányközi – együttműködési szint felé, ahol a kormányok közös szabályok kidolgozása helyett megőrzik alkupozícióikat, és politikai játszmákat folytatnak egymással. Ennek a terjedő szemléletnek és gyakorlatnak leleplező bizonyítéka az uniós konfliktusok hazai politikai prezentálása, amely során a Brüsszelben tárgyaló kormányzati képviselők előszeretettel hangsúlyozzák a többi tagállam – esetleg az uniós intézmények – fölött aratott „győzelmeket” ahelyett, hogy sikerként a megegyezést és a közös érdek érvényesítését mutatnák fel.

A harmadik feszültségforrás a fő kormányzati funkciók – elosztás, szabályozás, újraelosztás – egyenetlen elhelyezkedése a két szinten, illetve közöttük. A tagállami kormányzás keretében a három funkció egymással összefüggésben és kölcsönhatásban működik, így szerves részét alkotják a politikai cselekvési ciklusnak. Emiatt egyebek között egymás hatásainak korrekciójára is felhasználhatók, például az eredeti elosztás eredménye adószabályokkal, illetve újraelosztási csatornák révén módosítható. Az EU-szintű kormányzás ezzel szemben a három alapfunkció közül kiemeli a szabályozást, és azt teszi meg a közös kormányzás fő eszközévé, a végrehajtáshoz kapcsolódó intézményekkel együtt. Ily módon a közös uniós kormányzásnak főleg a szabály- és intézményalkotó szerepe nőtt nagyra (lásd Zahariadis, 2013). Megjelenik az újraelosztási funkció is, de marginális anyagi hatással (az összesített GNI mintegy 1%-ának megfelelő uniós költségvetési főösszegben), továbbá a vele kapcsolatos politikai



vitákra és a döntésre csak rendkívül ritkán, hétévente, a hosszú távú közös költségvetés elfogadása alkalmával kerül sor, azután az elfogadott keretösszeget a jóváhagyott kritériumok szerint használják fel. Az újraelosztás alanyai a tagállamok, illetve az azokon belüli régiók, de az utóbbiak esetében is a kormánynak van döntő szava, amivel nemcsak a felhasználási célokat vagy az országon belüli elosztási arányokat, de olykor még a közbeszerzések nyerteseinek személyét is képes befolyásolni. Az uniós költségvetéshez kapcsolódó újraelosztási szabályozás vitája során kormányközi alkuk működnek, ahol az erős tagállami koalíciók rendelkeznek befolyással, azután a hétéves keretszabályok által meghatározott mozgástéren belül a kormányok odahaza gyakorlatilag teljhatalommal cselekedhetnek.

### *Politikai cselekvési ciklus és támogatottság*

Nézzük ezek után, hogy miként tagolódik a politikai cselekvés ciklusa az EU-kormányzás kettős szintjén a fő aktorok szemszögéből. A célok kijelölését illetően megállapítható, hogy a két szint hasznosan egészíti ki egymást. A kormányprogramok jellegüknél fogva középtávúak, az EU-szint ugyanakkor igen alkalmas hosszú távú célkitűzések és programok megfogalmazására. Az uniós méret nemcsak a térséget tágitja hatalmasra, hanem az időhorizontot is segít kiterjeszteni, habár ez utóbbiban a kormányzati felelősséggel való manőverezés is szerepet játszik. A tagállami kormányok képviselői ugyanis az uniós tanácskozásokon általában könnyebben támogatják azokat a lépéseket, amelyek a saját hivatali idejükön túlnyúlnak. Így születhetett meg több előretekintő környezetvédelmi, energiaügyi vagy közlekedésfejlesztési uniós keretprojekt. A saját kormányzati felelősség határain át az utódok cselekvési mezejére való átlépés persze irreális célkitűzéseknek és túlzásoknak is teret nyithat (amire az európai versenyképesség felzárkóztatására készült, utóbb alaposan felülvizsgált 2000. évi liszaboni program az egyik ismert példa). Mindezt figyelembe véve azonban kijelenthető, hogy a politikai cselekvési ciklus első fázisában, a célok kijelölését illetően a két kormányzati szint harmonikusan illeszkedik egymáshoz.

A megvalósítás kormányzati eszközei és funkciói ezzel szemben megoszlanak a két szint között, amint arra a fentiekben részben már rámutattunk. Tény, hogy a sokáig sikeres EU minden terjeszkedési lehetőséget maximálisan kihasználta. Az expanzió három irányban kínálkozott, ezek a következők: újabb tagállamok felvétele (bővítés), újabb ágazatok integrált kormányzása (szélesítés) és a közös hatáskörök kiterjesztése (mélyítés) (kissé bővebben lásd Balázs, 2017:69–73). Mind a hármat sokáig élénk helyeslés és viszonylag kevés kritikus hang kísérte, ezek pozitív mérlegét vonta meg a fentebb említett megengedő konszenzus koncepciója. Ám idő közben az Európai Unió eredetileg 6 országra, 3 ágazatra kiterjedő és 2 hatásköri szinttel operáló rendszere 28 állammal, 20 ágazatban és 5 hatásköri változattal működő, igen bonyolult rendszerre fejlődött. Ebben a rendszerben számtalan politikai manőverre nyílik lehetőség: különféle tagállami koalíciók képzésére, ágazatközi junktímk felépítésére, hatásköri manipulációkra, tagállami előnyök vagy hátrányok vigaszágon való kompenzálására stb. Az EU belső rendszere elég bonyolult, valójában csak a beavatottak képesek átlátni, ezért tényleges transzparenciája ellenére is távolinak és titokzatosnak tűnhet az állampolgárok számára. Így a döntő



befolyással rendelkező tagállami kormányok könnyű szerrel manővereznek a szintek, ágazatok és hatáskörök között, fordítják a közhangulatot a maguk javára, sőt – ha érdekük úgy kívánja – az EU ellen. A tagállamok többnyire ambivalens és a rövid távú érdekek által motivált viszonya az EU-hoz visszatükröződik a közvélemény beállítódásában, és befolyásolja az Unió általános támogatottságának alakulását.

### *A tagállamok és az állampolgárok szerepe*

Az EU legitimációjának forrásai a tagállamok és az állampolgárok. E kettős legitimáció elegye, összefonódása és ellentmondásai formálják az EU működésének politikai kereteit, és alakítják belső és külső népszerűségét. Az állampolgárok egyenlőségét az alapszerződés deklarálja (EUSZ 9. cikke). A tagállamokat illetően a szerződésből és a gyakorlatból az egyenlőség és az arányosság keveréke olvasható ki. Egyenlők a tagországok például a Tanácsban elfoglalt helyük és megszólalási lehetőségeik tekintetében, az EU-biztosok jelölésénél, a nyelvhasználat területén stb.; az arányosság érvényesül a költségvetéshez való viszonyukban vagy az EP-helyek elosztásánál stb. A kormányközi metódusok terjedése, a Tanács szerepének általános erősödése, különösen az Európai Tanács uniós intézménnyé emelése korábbi informális státuszából mind a tagállamok befolyásának növekedését mutatják. Az EU-ban ma a tagállami politikai aktorok a legerősebbek: a nemzeti kormányok és a parlamenti pártok, kivált azok, amelyek EP-képviselőt is állítanak. Ők határozzák meg különféle csatornákon az uniós intézmények személyi összetételét és ezen keresztül cselekvési irányait. Ha az állami szuverenitás túlhangsúlyozása miatt egyenlősdi érvényesül, akkor ez az arányosság ellen hat, például a méltányos teherviselés tekintetében, aminek a vesztesei nyilvánvalóan a gyengébb tagországok. A tagállamok egyenlőségének erősödése ugyanakkor az állampolgárok egyenlőségének elvét szorítja háttérbe. Ha az államok egyenlők, akkor az állampolgárok szükségképpen nem azok, márpedig a valódi politikai bizalom az Unió polgáraitól származik. A politikai cselekvéshez szükséges állampolgári támogatás kifejeződésének két legfontosabb csatornája egyrészt a tagállamok képviselete a hazai szabályok szerint legitim módon hivatalba került kormányuk által, másrészt a közvetlen módon megválasztott EP révén. Rámutattunk azonban, hogy a kormányok az Európai Unió Tanácsának döntési folyamataiban is elsősorban a maguk szűk horizontú érdekeit érvényesítik, az EP pedig igen áttételesen képes csak megjeleníteni az uniós polgárok helyeslését vagy ellenkezését a közös kétszintű kormányzás irányát és ügyeit illetően.

Macron francia elnök ezen a bonyolult helyzeten próbál segíteni úgy, hogy közvetlenül az állampolgárokhoz fordul. Választási programjában „polgárok konventjének” megalakítását javasolta. Ezt a gondolatot továbbfejlesztve a többi EU-tagállamban kommunikációs kampányt kezdeményezett a civil társadalom szervezésében. Hat témakör megvitatását tűzték napirendre: az első a biztonság, a második az EU előtt álló fő megoldandó kérdések (migráció, bővítés, kereskedelem stb.), a harmadik a gazdasági ágazatok aktuális kérdései, a negyedik az innováció és a digitális társadalom, az ötödik az euróövezet jövője, a hatodik a belső piac továbbfejlesztése. A javasolt témák listája tiszteletreméltóan ambiciózus, talán túl sok is az alulról szerveződő társadalmi keretekhez mérten. A francia elgondolás az EU két legitimációs forrása közül



az állampolgárokat szeretné közvetlenül elérni és megszólaltatni, ez azonban nehezen képzelhető el a kormányok támogató közreműködése nélkül. Az sem zárható ki, hogy egyes tagállami kormányok, amelyeknek nincs ínyére ez a fajta bázisdemokrácia, akadályokat gördítenek a társadalmi vita elé. A francia kormány azt szeretné elérni, hogy 2018 szeptemberéig legalább tíz tagállamban kerüljön sor érdemi eszmecserékre, és azok eredményét terjesszék az Európai Tanács 2018. decemberi ülése elé. Ott azonban ismét a tagállami kormányfők fognak dönteni, akik semmilyen uniós kérdésben nem kerülhetők meg.

## Felhasznált irodalom

- BALÁZS Péter (2017): *Hogyan tovább, Európa?* Budapest, Noran Libro.
- BENZ, Arthur – ZIMMER, Christina (2010): The EU's competences: The 'vertical' perspective in the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, No. 1.
- STEIN, Michael – TURKEWITSCH, Lisa (2014): *Multilevel Governance and Federalism: New Theoretical Perspectives*. Toronto, University of Toronto.
- STEPHENSON, Paul (2013): Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6. 817–837.
- YOUNG, Alasdair R. (2015): The European Policy Process in Comparative Perspective. In WALLACE, Helen – POLLACK, Mark A. – YOUNG, Alasdair R. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- ZAHARIADIS, Nikolaos (2013): Building better theoretical frameworks of the European Union's policy process. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6. 807–816.

## Hivatkozott dokumentum

- New Pact for Europe. Rebuilding trust through dialogue* (2013). Brussels, European Policy Center.



*Martonyi János*

# Differenciáció vagy dezintegráció

## Megújítva megőrizni

### Differentiation or Disintegration – Preserving by Renewing

Az európai integráció történetét a kezdetektől két alapvető ellentétpár kíséri végig. Az első, ismertebb és látványosabb ellentét a nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa koncepciója között feszül. Ez az ellentét – további erős egyszerűsítéssel – a „szuverenisták” és „föderalisták” közötti vitaként is értelmezhető. A másik ellentétpárban pedig a rugalmasság, sokszínűség, heterogenitás tétele és az egység, a homogenitás követelménye áll szemben egymással, az a kérdés tehát, hogy az egységes, integrált rendszeren belül milyen mértékben fogadhatók el az eltérések, nemcsak a tagállamok, hanem a tagállamok egyes csoportjainak a szintjén. Milyen körben és módszerekkel érvényesülhetnek és jelenjenek meg a tagállamok és csoportjaik között fennálló, történelmi, földrajzi, gazdasági, geo- és biztonságpolitikai és nem utolsósorban kulturális különbségek. (Ideértve természetesen a jogi kultúrák, struktúrák és technikák közötti eltéréseket is.)

E két, az integráció szempontjából alapvető kérdés között ugyan van összefüggés, de azok korántsem azonosak egymással. Annyiban hasonlóak egymáshoz, hogy egyik ellentét sem oldható fel az egyik vagy másik tétel egyértelmű elfogadásával vagy elutasításával. A nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa közötti választást már az alapító atyák is bölcsen elkerülték, a vitát lényegében nyitva hagyták, illetve a jövőre és a szerződések értelmezésére bízták. Maguk az alapszerződések, de a másodlagos jog és bírósági joggyakorlat is folyamatosan megújuló egyensúlyt kívántak teremteni a két megközelítés között, és ez a lényegét illetően sikerült is. A vita – elsősorban a politikai erőterben – váltakozó erősséggel folyik tovább, de annak eldöntésétől a jelenleg hatályos alapszerződések is tartózkodnak. Sokan véljük úgy, hogy ez a helyes út, és a vagy-vagy éles dichotómiájából célszerűbb kilépni vagy legalábbis meghagyni azt a leegyszerűsített politikai jelszavak számára. Az ellentét folyamatos feloldásának alapját az alapszerződéseknek az uniós hatáskörökre vonatkozó szabályai adják, és ezek értelmezése kell, hogy egyensúlyt teremtsen az egymással szemben álló, elméleti és politikai tételek



között. A vita tehát elsősorban a mindenkori hatáskörmegosztásban, pontosabban a szuverén tagállamok által az Unióra átruházott hatáskör területében, annak terjedelmében csapódik le. Nem kétséges, hogy az integráció szerkezete, intézmény- és normarendszere a kezdetektől a mai napig magán viseli mind a tagállami szuverenitás („nemzetek Európája”), mind pedig a föderalizmus („nemzetek feletti Európa”) tartalmi jegyeit. A jelenleg hatályos szabályok már egyértelműen leszögezik a hatáskör-átruházás elvét, az Unió tehát csak abban a mértékben rendelkezik hatáskörrel, amilyen mértékben ezt a szuverén tagállamok ráruházták. [TEU 4. cikk (1) bek. és 5. cikk (1) és (2) bek.] Az ebben a körben hozott uniós szabályok elsőbbséggel rendelkeznek a tagállamok jogával szemben. Megjelenik tehát a föderális elem, mégis korlátozza ezt – vitatott körben – a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt, a tagállamok nemzeti identitásának a tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezés és az alkotmányos identitásnak az ebből levezetett tétele.<sup>1</sup>

A tagállami és uniós hatáskörök megosztásán túl további fontos kérdés, hogy az átruházott hatáskört hogyan gyakorolják, azaz az uniós intézmények egyhangúan vagy minősített többséggel hozzák meg döntéseiket. A föderalista megközelítés a kezdetektől a minősített többséggel hozott döntések körének bővítését szorgalmazza, míg a tagállamok önállóságát előtérbe helyező felfogás ragaszkodik az egyhangú döntéshozatal minél szélesebb körben történő fenntartásához. Az integráció mélyítésének eddigi folyamata a minősített többséggel hozott döntések körének bővülését eredményezte, és a további mélyítés hívei – a legutóbbi időben megújult erővel – a folyamat továbbvitelét, a minősített többséggel hozott döntések különböző technikákkal történő kiterjesztését javasolják.<sup>2</sup> Az egységes, homogén rendszer és a rugalmas, eltéréseket engedő szerkezet közötti ellentét alapvetően nem a nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa ellentétét jeleníti meg. A szuverenizmus és a föderalizmus viszonyát a tagállamok és az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztás határozza meg, a rugalmasság és az eltérő szabályozások befogadása viszont csak abban a körben merül fel, amelyben a tagállamok a hatáskörük gyakorlását valamilyen mértékben az uniós intézményekre ruházták. Az át nem ruházott körben a tagállamok hatásköre érintetlen, és azt ők a szuverén döntéseiknek megfelelően gyakorolják, ami önmagában hordja az eltérő szabályozások természetes voltát. A tagállamok hatáskörének át nem ruházott része egyébként a legtisztább föderális rendszerekben is alkotmányos védelmet élvez, azaz a szövetség például az Egyesült Államokban sem vonhatja el a szövetség tagjainak hatáskörét. A rugalmasság és az arra épített differenciáció alapkérdése pedig az, hogy az Unióra átruházott hatáskörben, az általános kereteken belül milyen mértékben és módzatok szerint lehet egyes tagállamokban és főként a tagállamok csoportjaiban az általánostól eltérő szabályokat alkalmazni.

A differenciáció fogalma tehát nem foglalja magában az egyes tagállamok szabályozásai közötti különbségeket, hiszen ezek az eltérések az át nem ruházott hatáskörök területén eleve adóttak. Kívül esnek így a differenciáció körén azok az esetek is, ahol

<sup>1</sup> Lásd többek között Kecskés, 2005:848–898; Várnay, 2005:304–317; Martonyi, 2007:90–94; von Bogdandy–Schill 2011:1–38; Martonyi, 2012:73–76; Trócsányi, 2014:70–80.

<sup>2</sup> A „passerelle”-lehetőség – azaz az Európai Tanács egyhangú döntéssel a Tanácsnak adott felhatalmazása arra, hogy minősített döntéssel hozzon döntéseket – alkalmazására hívott fel a Bizottság elnöke az Unió helyzetéről szóló 2017. évi beszédében. (Jean-Claude Juncker, 2017)



az egységes uniós szabályozás – közös álláspont és megoldás híján – kiutal a tagállamok jogára, és azok egymástól eltérő jogának szabályait rendeli alkalmazni.<sup>3</sup>

Az integráció lényege az egységes szabályozás rendszerének kiépítése. Látni kell azonban, hogy az eltérések bizonyos mértékének elismerése, a rugalmasság valamilyen szintű, szükségszerű és kényszerű befogadása már az integrációs folyamat kezdetén jelen volt. A differenciáció esetenként hasznos eszköznek bizonyult, amelynek alkalmazását a tagállamok gazdasági és politikai adottságai, helyzete, érdekei és ambíciói közötti eltérések fennállása és ezek feloldása tette szükségessé. Célnak vagy alapelvnek természetesen nem volt tekinthető, sokkal inkább egyes konkrét helyzetek által szükségessé tett, megtűrt, lehetőleg átmenetileg alkalmazott eszköznek, amely továbblépést tesz lehetővé, megold egy másként fel nem oldható dilemmát, és ezzel elvezethet egy későbbi teljes egység megteremtéséhez. Az sem volt kétséges, hogy ez a hasznos eszköz egyben komoly kockázatok forrása is lehet, és veszélyeztetheti az integrációs folyamat alapvető céljait és alapelveit. Éppen ezért különös gondossággal kell alkalmazni, és mind a tartalmát és hatását, mind pedig a formáját, jogi technikáját illetően alaposan elemezni kell. E technikák közül azt kell alkalmazni, amely a lehető legkisebb mértékben és legszűkebb körben fejt ki hatását, és időben is a lehető legkorlátozottabban érvényesül. Az alkalmazott jogi eszközt pedig megszorítóan kell értelmezni, mivel ez következik az eltérés befogadásának kivételes jellegéből. A differenciáció jogi technikái a mindenkori politikai és gazdasági körülmények és tényezők hatására idővel változtak, bővültek, és a kezdetben csekélyebb jelentőségű kérdés mára az integrációs folyamat jövőjét meghatározó egyik legfontosabb, sokak szerint a legfontosabb tényező lett.

Ami e technikákat illeti, maguk az alapszerződések is elismernek olyan kivételeket, amelyek például a közrendre, közbiztonságra, közérkölcsekre vagy közegészségügyre hivatkozással, szigorú feltételekkel, de lehetővé teszik az általános előírásoktól eltérő intézkedések alkalmazását (EUMSZ 36. és 52. cikk). Differenciációt eredményeztek az Európai Unióhoz csatlakozó államok csatlakozási szerződésében szereplő átmeneti mentességek, amelyek különböző területeken, elsősorban a négy szabadság körében az általános normáktól eltérő szabályozások meghatározott ideig történő fenntartására jogosították fel a új tagállamot vagy az Uniót. Kivételesen arra is akadt példa, hogy a csatlakozó állam nem átmeneti, hanem állandó eltérés fenntartására kapott felhatalmazást, amint ez a svéd dohány és a dániai második lakóhely megszerzésének korlátozása esetében történt. A csatlakozási szerződésekben így már megjelent az átmeneti és állandó jellegű differenciáció közötti megkülönböztetés, ami a későbbiek szempontjából különleges jelentőséget kapott. Majd megjelentek az állandó „opt-out”-ok, azaz a bizonyos intézményekből és szabályokból történő tartós kimaradásra vonatkozó egyes tagállamoknak adott felmentések, amelyek egymástól eltérő politikai és jogi helyzetekben, különböző körülmények hatására születtek meg, de összességükben a tagállamok közötti eltérések más nem átmeneti, hanem állandó jellegű fenntartására adtak lehetőséget. Ez történt Dánia kimaradása esetében a védelmi együttműködésből, és így maradt ki az Egyesült Királyság, Írország és Dánia a jogi és igazságügyi együttműködés (AFSJ)

<sup>3</sup> E módszer – nem véletlenül – különösen a polgári jogi tartalmú szabályozások területén (például társasági jogi irányelvek) vagy éppen a nemzetközi magánjogi normák egységesítése körében nyer gyakran alkalmazást.



egyres területeiből. Az igazán lényeges eltérések befogadását természetesen az Egyesült Királyságnak, Írországnak és Ciprusnak a Schengeni övezetből történő kimaradása (Románia, Bulgária és Horvátország esetében csak átmeneti kívülmaradásról van szó) és az eurózóna létrehozása jelentette. Utóbbi esetben állandó jellegű kimaradási lehetőséget csak az Egyesült Királyság és Dánia kapott, a többiek a feltételek teljesítése esetén kötelesek az eurózónához csatlakozni, a derogáció tehát csak átmeneti még Svédország esetében is. A 2004-ben és ezután csatlakozó tagállamok esetében ezt a kötelezettséget a csatlakozási szerződésük külön megerősítette.

A differenciáció technikáinak sorában a legkisebb kockázattal járó eszköz kétségkívül a megerősített együttműködés, amely jogilag világos szabályok alapján egyeztetni össze az egység és a rugalmasság egymással ellentétes szempontjait, és kielégíti azt a követelményt, hogy egyes esetekben lépni lehessen akkor is, ha ezt csak a tagállamok egy része igényli. Egyidejűleg szigorú feltételeket szab annak érdekében, hogy ezek a tagállamok egy csoportját magukban foglaló megerősített együttműködések ne veszélyeztessék az alapvető célokat és elveket, ne vezessenek az egységes rendszer fragmentációjához, az integrációs folyamat széttöredezéséhez. E feltételek sorában különösen lényeges, hogy a megerősített együttműködésre nincs lehetőség a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területeken (például a közös kereskedelempolitika körében), hiszen itt az Uniónak egységesen, nemzetközi jogalanyként kell fellépnie [EUSZ 20. cikk (1) bek.], valamint hogy az együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot (EUMSZ 326. cikk). A megerősített együttműködés továbbá csak „végső lehetőség”, és valamennyi tagállam számára nyitva kell állnia. A tartalmi és a részletes eljárási feltételek azt hivatottak biztosítani, hogy ezek az együttműködések ne veszélyeztessék az integráció alapvető egységét.

A megerősített együttműködés lehetősége az általános szabályoktól eltérő eljárás keretében és feltételekkel, de a közös kül- és biztonságpolitika körében is fennáll. E politika alapvetően kormányközi jellegű, és a döntéseket főszabályként egyhangúan kell meghozni. Az egyhangúság alóli szűk körű kivételeket az EUMSZ 31. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezés határozza meg, amelyet a következő, (3) bekezdés egészít ki egy speciális „passerelle”-lehetőséggel, amely szerint az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a (2) bekezdésben említettektől eltérő esetekben is eljárhat minősített többséggel. A következő rendelkezés pedig azt mondja ki, hogy sem a (2), sem pedig a (3) bekezdésben szereplő kivételek az egyhangú döntéshozatal követelménye alól nem vonatkoznak a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra. A közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatokat pedig a Tanács egyhangúlag fogadja el [EUMSZ 42. cikk (4) bekezdés]. A megerősített együttműködéssel kapcsolatos leglényegesebb eltérés, hogy a tagállamok egy csoportja magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok állandó strukturált együttműködést alakítanak ki. E strukturált együttműködés létrehozásáról, valamely tagállam részvételéről vagy kilépéséről szóló határozatokat a Tanács minősített többséggel hozza meg (lásd Törő, 2014).

Amíg a megerősített együttműködés a legkevésbé veszélyes differenciációs technika, az alapszerződéseken kívüli („out of contract”) megoldások jelentik a legnagyobb kockázatot az integrációs folyamat egysége számára. Példát erre eddig csak a Stabilitási Szerződés, a „fiscal compact” nyújtott, amelyet az egyhangúságot igénylő uniós jogalkotási



aktussal szembeni brit ellenállás tett szükségessé 2011-ben. (Lo Schiavo, 2017) A megoldás az adott helyzetben indokolt volt, de az alapszerződések rendszerén kívül létrejött nemzetközi szerződés kötése veszélyes precedenst teremtett, annak ellenére is, hogy maga a nemzetközi szerződés leszögezi, hogy a cél a szerződésnek az uniós jogalkotási rendszerbe történő mielőbbi beemelése. Az elsődleges uniós jogban nincs kifejezett tilalom arra nézve, hogy a tagállamok egy csoportja egymással nemzetközi jogi megállapodást kössön, és ezzel például bizonyos területeken szorosabb, föderációs jellegű együttműködést hozzon létre. Ettől függetlenül vitathatatlan, hogy ezek a megállapodások nem sérthetik az alapszerződések célkitűzéseit és alapelveit, például a lojális együttműködés elvét, nem ütközhetnek a tagállamok közötti megkülönböztetés tilalmába, nem veszélyeztethetik az Unió politikáit és tevékenységeit, nem sérthetik a belső piac egységét, az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgását és így tovább. Ha ez nem így lenne, megnyílna az út a fragmentáció és a dezintegráció felé, létrejöhetnének az unión belüli uniók, megszülehetne az uniók uniója, ami lényegében az Európai Unió felbomlását, azaz a megszűnését eredményezné.

Így jutunk el a differenciáció jogi technikáinak a felsorolása nyomán ahhoz az alapkérdéshez, amely szerint hogyan hárítható el az egységes rendszer dezintegrációja, hogyan alkalmazhatók olyan differenciációs technikák, amelyek észszerű (és kényszerű) rugalmasságot visznek a rendszerbe anélkül, hogy annak fokozatos szétöregedéséhez és felbomlásához vezetnének. Hasznos és szükséges lépések is járhatnak adott esetben mérgező hatással, ezért érdemelnek a differenciáció jogi technikái különleges figyelmet, és ezért igényel alkalmazásuk különleges óvatosságot.

Különösen így van ez akkor, amikor új erőre kapnak, és fokozott erővel jelentkeznek azok a politikai törekvések, amelyek változatos, homályos és határozatlan tartalmú nyelvi fordulatokkal valamiféle „kétébesség”, „többsebesség”, „kétszintű”, „több-szintű”, „változó geometriájú” integráció alakítására irányulnak. E fogalmakban közös elem a tisztázatlan jelleg, ami általában a politikai nyelvezet sajátja, nemcsak, de különösen az európai integrációs fogalmak területén.

A két- vagy többszintű integrációval kapcsolatos elképzelések évtizedekre nyúlnak vissza. A „Kerneuropa” kialakítására vonatkozó Schäuble–Lamers-javaslat 1994-ben született meg, Jacques Chirac 2000-ben vetette fel a „pioneer group” ötletét, Joschka Fisher ugyanebben az évben egy gravitációs központ, Chirac 2001-ben egy „avant-garde” létrehozását indítványozta. E javaslatok gyökere ugyanaz az érzés: térjünk vissza a kezdetekhez, ahhoz az aranykorhoz, amikor csak néhányan ültünk az asztal körül, mivel csak így tudjuk megakadályozni az integrációnak az elkerülhetetlen keleti bővítés miatt várható felhígulását és az abból fakadó súlyos következményeket.

Figyelemreméltó, hogy ezek a különböző elnevezést viselő, de ugyanabba az irányba mutató elképzelések egyike sem váltott ki lényegesebb politikai következményeket és intézményi változásokat. Ellenkezőleg, az alkotmányozó szerződés ezen a téren is észszerű és kiegyensúlyozott megoldást hozott, amit a Lisszaboni Szerződések változatlanul átvettek. (Érdemes a jövő szempontjából is megjegyezni, hogy magának az alkotmányozó szerződésnek a hatálybalépését korántsem a kibővítés okozta „hígulás” nyomán bekerült új tagállamok, hanem két alapító, a „mag-Európához” tartozó tagállamban tartott népszavazások hiúsították meg.) A rugalmasságnak ez a jelenlegi alapszerződésekben szabályozott rendszere, ezen belül a megerősített együttműködés intézménye



lényegében megfelelően működik, betölti funkcióját anélkül, hogy az integráció egységét veszélyeztetné.

Mi tehát az oka annak, hogy a közelmúltban rendkívüli mértékben felerősödtek a két- vagy többszintű („két- vagy többsebesség”) Európai Unió kialakítására irányuló politikai törekvések?

Több tényező játszik ebben szerepet. Az egyik kétségtelenül a tagállamok számának megnövekedése, döntően a keleti bővítés következtében, amelyet persze helyesebb Európa újraegyesítésének nevezni. A „mag-Európa” országaiban sokan az Unió szinte minden gondjának forrását az „elsietett”, „kellően elő nem készített” kibővítésében látják, és igazolva érzik a bővítést megelőző aggodalmaikat. A gazdasági mutatók ennek ellenkezőjét mutatják, az új tagállamok gazdasága lényegesen ellenállóbbnak bizonyult a szuverén adósságválsággal szemben, mint azok a régebbi tagállamok, amelyeknek kimentőcsomagra volt szükségük. A második ok – különös módon – éppen a pénzügyi és gazdasági válság, amely súlyosan megviselte az Unió gazdaságát, kis híján az euró összeomlásához vezetett, és az ismétlődés elkerülése feltétlenül szükségessé teszi az euró megerősítését. Ez pedig az euróövezet önállóságának növelését tűzi napirendre, ami a fragmentációs kockázat kétségkívül legfőbb forrása, egyben a kétszintű integráció kialakításának a legkézenfekvőbb és legveszélyesebb útja. További fontos tényező az Unión belüli megosztottság erősödése, a különböző területeken megjelenő választóvonalak mélyülése. Sok szó esik az Észak és Dél közötti gazdaságfilozófiai és költségvetés-politikai különbségekről és még több a Nyugat és Kelet között mélyülő ellentétekről, amelyeket döntően a bevándorlási és menekültpolitika terén kirobbant vita tett időszerűvé. Az utóbbit súlyosbítja, hogy összekapcsolható az első okkal, tehát a kibővítés bűnbaknak nyilvánításával és a „Kelettel” szemben jelentkező mély gyökerű bizalmatlansággal, amelyet jó esetben a tudatlanság, az ismeretek hiánya, rossz esetben pedig szintén történelmi gyökerű felsőbbrendűségi komplexus táplál. A földrajzi kritériumokra épülő megosztottság más, gazdasági és kulturális tényezőkkel is párosul, mint a gazdasági fejlettség eltérő szintje és az európai identitás lényegére és gyökereire vonatkozó felfogások közötti lényeges különbségek. Látni kell azonban, hogy földrajzi természetű választóvonalak egyik esetben sincsenek köbe vésve, és korántsem abszolút természetűek. A gazdaságfilozófiák és a költségvetési politikák változhatnak, éppen úgy, mint a gazdasági fejlettségi szintek közötti eltérések is. Bár tartósak, de mégsem örökre szólóak a kulturális különbségek sem. A kelet–nyugati megosztottság kapcsán gyakran történik hivatkozás – döntően negatív megközelítésben – a visegrádi országok együttműködésére, figyelmen kívül hagyva, hogy az Unión belüli regionális együttműködések (Benelux, északi országok, balti országok és a V4) valóságos történelmi, földrajzi, gazdasági, geopolitikai és biztonságpolitikai tényezőkhöz kapcsolódnak, és nem a megosztottság, hanem éppen ellenkezőleg a valamennyi tagállam közötti együttműködés fontos építőkövei. Nyilvánvalóan téves az a vélekedés is, amely a visegrádi országok közötti együttműködés egyetlen fontos összetartó elemének a bevándorlási vitával kapcsolatos V4-álláspontot tekinti, hiszen itt egy negyedszázados, változó intenzitású, de tartós és sikeres együttműködés jött létre, amelynek erősödő szerepe van és lesz az európai integrációs folyamat egészének előrevitele terén is.

A választóvonalak tehát léteznek, de különböző megfontolásokból túlzott hangsúlyt kapnak, és a két- vagy többszintű integráció előmozdítását célzó törekvések politikai eszközöként szolgálnak. Ezek a törekvések jelentik ma az Európai Unió jövője



szempontjából a legsúlyosabb veszélyt. Ennek a veszélynek az elhárítása adja jelenleg az integráció elkötelezett hívei számára a legfontosabb feladatot.

Ebben a helyzetben erősödtek fel az Unióval szembeni külső kihívások. A világ-gazdasági és geopolitikai átrendeződések, a sokat emlegetett „great shift”, a világkereskedelmi rendszer fragmentációja és regionalizációja, a globális hatalom és befolyás decentralizációja, a valaha bipoláris rendszer unipolárisrá, majd multipolárisrá válása, a befolyási övezetek újjáéledése és az ebből fakadó antagonizmusok és feszültségek megjelenése összességében egy lényegesen bizonytalanabb és veszélyesebb világ, új helyzet elé állította az Európai Uniót. Mindehhez járult a hatalmas és a modernkori történelemben példa nélkül álló menekült- és bevándorlási hullám brutális üzenete. Mindezek a tényezők világossá tették, hogy az Uniónak minőségileg meg kell erősítenie a külső fellépését mind a kül-, biztonság- és védelempolitika, mind pedig a nemzetközi kereskedelempolitika területén.

És ekkor léptek be azok a fejlemények, amelyek a válságérzetet az integráció összeomlásának irracionális jövendüléséig fokozták. Csak fokozatosan vált világossá, hogy mind a Brexit, mind pedig a Trump-jelenség nemcsak kihívást, hanem alkalmat és lehetőséget is teremt. Az előbbi kétségtelenül erősítette a 27-ek összetartását („Brexit glue”), utóbbi pedig félreérthetetlenül Európa tudomására hozta, hogy előbb-utóbb a saját lábára kell állnia, amint ezt egy francia tábornok-államfő több mint fél évszázaddal ezelőtt már jelezte. Ehhez azonban nemcsak a külső fellépés eszközeinek a megerősítésére, hanem arra is szükség van, hogy felismerjük az integrációs folyamatban a kezdetektől jelenlévő egyensúlyhiányt a gazdasági és a politikai dimenzió között. A vállalkozás a politikai egység megteremtésének céljával indult, de a „finalité politique” évtizedek során ismételt, szép jelszó maradt. A sokat emlegetett „peace dividend”, a tagállamok közötti béke biztosítása valóban hatalmas eredmény, de egyben szerepet játszott a kívülről jövő veszélyek alábecsülésében a kül-, biztonság- és védelempolitika másodlagos szerepre korlátozásával és a politikai dimenzió háttérbe szorulásával az egyébként látványosan sikeres gazdasági dimenzióval szemben. A két alapvető célkitűzés, tehát a politikai és a gazdasági dimenzió közötti aránytalanság természetesen erős hatást gyakorolt az integrációs építkezés módszerére, az alkalmazott eszközökre, intézményi-jogi technikákra is. A fokozatosan, szerves folyamatként megvalósuló gazdasági integráció döntően az egyes konkrét kérdések megoldására irányuló, funkcionális szemléletű, technokrata módszert és intézkedéseket igényel, amelyek általában reaktív jellegűek, mivel konkrét fejleményekre (nem ritkán válságnak nevezett helyzetekre) kell reagálniuk. Ez az inkrementális, fokozatos fejlődés a gazdasági integráció terén rendkívüli eredményeket hozott, de már évek óta nyilvánvalóvá vált, hogy e módszer lehetőségei elérték határukat, és lényegében kimerültek. Ez a kimerültség jelenik meg ma már a gazdasági integráció területén is és eredményez vissza-visszatérő, egyre súlyosabb és egymásra halmozódó válságokat. A politikai célkitűzés megvalósítására, ezen belül egy erőteljesebb világpolitikai szerepvállalásra és az ehhez szükséges kül-, biztonság- és védelmi politika eszközeinek megteremtésére ez a gazdasági integrációtól átvett technokrata, (neo)funkcionális módszer eleve alkalmatlannak bizonyult. Még súlyosabb következményekkel járt a harmadik, nevezetesen a kulturális dimenzió, azaz az európai identitásnak a hosszú ideig tartó háttérbe szorulása, ami nem kis mértékben a közösségi kulturális identitástól való általános idegenkedésre és az európai kulturális örökség lényeges



elemeivel kapcsolatos ellentétes felfogásokra volt visszavezethető. Kétségkívül szerepet játszott ebben a közösségi identitás minden formájával szembeni bizalmatlanság, amely az ismert történelmi okokból különösen a nemzeti identitással szemben volt erős. A nemzeti identitással szembeni ideologikus ellenszenv kisugárzott a közösségi identitás egyéb formáira, így különös módon az európai identitásra is. Ezzel pedig az európai integrációs folyamat leglényegesebb antropológiai alapja, a közös identitás nem kapta meg azt a szerepet, amelyre valójában az egész vállalkozásnak épülnie kellett volna. Így állott elő a gazdasági, a politikai és a kulturális dimenziók közötti egyensúlyhiány, ami ma is veszélyezteti az európai integráció sikeres továbbvitelét.<sup>4</sup>

A különböző célkitűzések közötti egyensúly megteremtésének első konkrét feladata a gazdasági és a politikai dimenzió közötti aránytalanság csökkentése. A politikai dimenzió erősítése pedig egybeesik azzal a követelménnyel, amelyet a jelenlegi geopolitikai helyzetben az említett külső kihívások támasztanak, ami nem más, mint a külső fellépés eszközeinek megújítása és megerősítése, mindenekelőtt a közös külpolitika, biztonság- és védelempolitika területén. Az első lépések már megtörténtek, megszületett a Bizottság anyaga az európai védelem jövőjéről,<sup>5</sup> amely felvázolta a közös védelem megerősítésének a forgatókönyveit, és világossá tette, hogy a helyes irány a közös védelem és biztonság megteremtése. Az anyag kiemeli a NATO-val történő együttműködés jelentőségét, leszögezve, hogy „Európa megóvása az Európai Unió és a NATO egymást erősítő felelőssége” kellene, hogy legyen.<sup>6</sup> Az EUMSZ 42. cikkének (6) bekezdése alapján 25 tagállam részvételével létrejött az első állandó strukturált együttműködés (PESCO), ami jelzi, hogy a tagállamok túlnyomó többsége felismerte a védelmi együttműködés mélyítésének és a védelmi képességek erősítésének feltétlen szükségességét. Az állandó strukturált együttműködés jó példa arra, hogy egyes területeken a rugalmasabb eszköz alkalmazása nem gyengíti, hanem erősíti az Unió szerepét és fellépését, ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy azok a tagállamok, amelyek különböző okokból nem kívánnak szigorúbb kötelezettségeket vállalni, kimaradjanak ebből az együttműködésből. Az a tény, hogy a PESCO-ban 25 tagállam vesz részt, egyben azt is bizonyítja, hogy a védelem területén sincs szó valamiféle „avant-garde”-ről, sokkal inkább arról, hogy egyes tagállamok a távolmaradásukkal egy adott területen nem gátolják mások – adott esetben a túlnyomó többség – előrelépését. Mindez nem változtat azon, hogy a külső cselekvés területén az egységes fellépésnek különleges jelentősége van. Ha az Európai Unió az ellenkező irányú globális világgazdasági és geopolitikai folyamatokkal szemben növelni kívánja szerepét és súlyát a világban, akkor a külső fellépés eszközeinek erősítésével egyidejűleg és azzal szoros összefüggésben e fellépés egységét is erősítenie kell.

A külső fellépés másik nagy területén, a világkereskedelemben az Unió a globális rendszerben legalább fél évszázada meghatározó szerepet játszik. Ebben is jelentkezik a gazdasági és politikai dimenzió közötti aránytalanság, a kereskedelempolitikai szuperhatalmi státus halovány geopolitikai szereppel párosul. A kereskedelempolitika terén fennálló

<sup>4</sup> Annak ellenére ez a helyzet, hogy a kulturális dimenzió jelentőségére és összefüggéseire az irodalom és a gazdag magyar jogirodalom nyomatékosan felhívta a figyelmet. Lásd mindenekelőtt Király, 2007. A kulturális identitásról lásd Wilken, 2012.

<sup>5</sup> Reflection Paper on the Future of European Defence, European Commission, 2017.

<sup>6</sup> „[P]rotection of Europe would become a mutually reinforcing responsibility of the EU and NATO” Uo. 14. l.



kizárólagos közösségi, illetve uniós hatáskör eleve kizárja a megerősített együttműködést és a differenciáció egyéb, veszélyesebb technikáit. Ez nem jelenti azt, hogy a külső fellépést a kereskedelempolitika terén nem szükséges egységesebbé és hatékonyabbá tenni. Ebbe az irányba tett lépést az Európai Unió Bíróságának 2/15. számú, az EU és Szingapúr közötti szabadkereskedelmi megállapodással kapcsolatos véleménye.<sup>7</sup> A vélemény fontos mérföldkövet jelent azon a hosszú úton, amely a kizárólagos közösségi/uniós hatáskörnek döntően a közös kereskedelempolitika fogalmának a kiszélesítésén keresztül történő bővítése irányába vezet, és ezzel beilleszkedik az ezt eredményező szerződés módosítások és európai bírósági döntések hosszú sorába. A vélemény az árukereskedelem, a szolgáltatás kereskedelem túlnyomó része (kivéve a fuvarozási szolgáltatásokat), a közvetlen külföldi beruházások, a szellemi tulajdonjogok, a versenyszabályok és a fenntartható fejlődés kérdéseit (környezetvédelem, szociális jogok) a közös kereskedelempolitika [EUMSZ 3. cikk (1) bekezdés e) pont] körébe tartozónak ítéli, és ezzel az eddigi legszélesebben határozza meg a kizárólagos uniós hatáskör területét, azt a kört tehát, ahol az Unió egyedül, a tagállamok nélkül jogosult nemzetközi megállapodásokat kötni. A közlekedés (tengeri, vasúti, közúti és belvízi fuvarozási szolgáltatások) körében pedig a vélemény a kizárólagos uniós hatáskör fennállását nem a 3.cikk (1) bekezdés d) pontjára, hanem a 3.cikk (2) bekezdésére alapozza, amely szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazását megváltoztathatja. Mivel ebben a körben számos másodlagos belső uniós jogszabály született, és a 216. cikk a belső és külső hatáskörök alapvető párhuzamosságára („fundamental parallelism”) épülő korábbi bírósági döntésekkel összhangban feljogosítja az Uniót, hogy ebben a körben nemzetközi megállapodásokat kössön, az uniós hatáskör a fuvarozási szolgáltatások kereskedelme körében is kizárólagos.

A vélemény a szabadkereskedelmi szerződésnek csak két rendelkezése esetében állapította meg a kizárólagos uniós hatáskör hiányát. Az egyik a „portfolio”, tehát a nem közvetlen külföldi beruházásokra vonatkozó rendelkezés, ahol a befektetőnek nincs igazgatási és ellenőrzési joga (a 207. cikk szövege egyértelműen csak a közvetlen befektetéseket utalja a közös kereskedelempolitika körébe), a másik pedig az állam és a beruházó közötti vitarendezésre vonatkozó szabályozás, amely egyes jogviták elbírálását kiemeli a tagállamok joghatóságából. Ez pedig nem lehetséges a tagállam kifejezett, önálló kötelezettségvállalása, tehát szerződő félként történő megjelenése nélkül.

A vélemény tehát valójában megnyitja a lehetőséget arra, hogy az Unió kizárólagos hatáskörében kössön kereskedelmi megállapodásokat, feltéve, hogy a két említett kérdést – vagy esetleg további kérdéseket is – elhagyja a megállapodások szabályozási köréből.<sup>8</sup> Ezzel a külső fellépés a nemzetközi kereskedelempolitika területén hatékonyabbá válhat, ugyanakkor éppen az Unió egysége szempontjából súlyos gondokat vet fel, ha fontos kérdésekben minősített többséggel hozott döntésekkel szorulnak kisebbségbe lényeges

<sup>7</sup> Opinion 2/15 of the Court of Justice of the European Union, 16 May 2017, ECLI:EU:C:2017:376.

<sup>8</sup> A legújabb kereskedelmi megállapodások tárgyalási mandátumtervezete (Ausztrália, Új-Zéland) már ennek az együttes szerződéskötést igénylő kérdések leválasztására épülő módszernek a jegyében készült.





tagállami érdekek. [Az EUMSZ 207. cikkének (4) bekezdésében foglalt rendelkezések a kereskedelempolitikai megállapodások területén csak szűk körben írják elő az egyhangú döntéshozatal követelményét.] Különösen veszélyes lehet ez a helyzet a közepes vagy kisebb méretű tagállamok számára, annál is inkább, mert a minősített többség számításának szabályai Lisszabon óta a hátrányukra módosultak. Az Európai Tanácsnak az EUSZ 16. cikkének (4) bekezdéséről és az EUMSZ 238. cikkének (2) bekezdéséről szóló nyilatkozata valamelyest enyhíti, de nem hárítja el e veszélyt. A megoldást az jelentheti, hogy a különösen érzékeny és egyes tagállamok által létfontosságúnak ítélt kérdésekben a minősített többséggel rendelkező tagállamok józan önmegtartózkodással élnek, és nem veszélyeztetik azt a belső kohéziót, amely éppen a hatékony külső fellépés szempontjából szükséges. Célszerűnek és észszerűnek tűnik az a megoldás is, hogy ilyen érzékeny helyzetekben a nemzeti parlamentek is szerepet kapnának, ami csökkentené a tagállami aggodalmakat, egyben erősítené a döntés demokratikus legitimitációját. Józan és kiegyensúlyozott kompromisszumra van szükség tehát mindazokban az esetekben, amikor a jogi lehetőség megvan a minősített többséggel történő döntéshozatalra, de a lojalitás és a tagállamok közötti kohézió megőrzése valamennyi tagállam érdekeinek a figyelembevételét indokolja.

A külső cselekvés eredményességének tehát mind a külpolitika, biztonság- és védelempolitika, mind pedig a kereskedelempolitika területén az egységes fellépés a legfontosabb feltétele. Minden olyan törekvés, amely a belső egység megbontására, fragmentációs folyamatok elindítására vagy erősítésére két- vagy többszintű integráció létrehozatalát eredményezi, vagy azt célozza, az Unió geopolitikai és világkereskedelmi súlyának és befolyásának gyengítését eredményezi. E külső erőzió pedig a Bíróság által már évtizedekkel ezelőtt felismert „fundamental parallelism”, tehát a belső és külső hatáskörök (és folyamatok) alapvető párhuzamossága és összefüggése miatt elkerülhetetlenül a belső erőziót is erősíti. Így jöhet létre az a „negatív feedback”, amely egymást gyorsítva gyengíti mind a belső, mind a külső egységet. Ezért játék a tűzzel minden olyan javaslat, amely egy-, két- vagy többszintű Európai Unió kialakítását célozza, vagy ahhoz vezethet, és ezért sem szabad túllépni azokon a differenciációs technikákon, amelyek az alapszerződések által elismert mérsékelt és ellenőrzött formában a szükséges rugalmasságot teremtik meg. Az igazi veszélyt persze nem a differenciáció jogi technikái, hanem a felerősödő, egyre nyíltabban meghirdetett politikai célok jelentik.

A két- vagy többszintű integráció kialakításának ugyanakkor jelentős politikai és jogi korlátai is vannak. Nem véletlen, hogy a célt – mint láttuk – már sokszor meghirdették, de azt megvalósítani eddig még nem sikerült. A „Kerneuropa” létrehozása mindenekelőtt egy „mag” létét feltételeznél, egy olyan szűkebb „élcsapatét”, amely világosan elkülöníthető a lemaradó többségtől. Ilyen „avant-garde” pedig nincs, az eurózónának jelenleg 18 tagja van, a 27-ek többi tagja – Dánia kivételével – köteles csatlakozni, több tagállam mielőbb meg kívánja ezt tenni, de még nem képes rá, más tagállamok esetében a feltételek már lényegében adottak, de a lelkesedés hiányzik. Tartós határvonal tehát nincs, a derogációval rendelkező tagállamok száma folyamatosan csökken, az eurózóna tagjainak száma pedig folyamatosan nőni fog. Hasonló a helyzet Schengen esetében is, ahol három tagállam vár a csatlakozásra. Változatosabbá teszi a képet a bel- és igazságügyi együttműködés, ahol a 27-ek közül két tagállam nem vesz részt az együttműködés minden területében. Szó sincs tehát egy kőbe vésett, állandó választóvonalról, pont ellenkezőleg, a határvonalak folyamatosan mozognak, és a résztvevők köre bővül. A már



említett, földrajzilag is megjeleníthető választóvonalak (Észak–Dél, Kelet–Nyugat) pedig nem fordíthatók át különböző szintekbe, mivel erre sem az egyébként változó gazdaságfilozófiai és költségvetés-politikai különbségek, sem a gazdasági fejlettségi szintek csökkenő eltérései, sem az eltérő történelmi tapasztalatokból fakadó, az európai identitással és annak megőrzésével kapcsolatos ellentétek nem adnak alapot. Más kérdés az, hogy a „mag-Európa” új harcosai ezekre a különbségekre és az ezekre tudatosan épített választóvonalakra kívánják alapozni az ismét megfogalmazott politikai céljaikat.

A többszintű Unió legfontosabb objektív korlátja ezért az a tény, hogy a tagállamok között nincs állandó és egyetlen, minden területet egységesen átszelő („across the board”) gazdasági, politikai, földrajzi és intézményi-jogi választóvonal. Egészen addig, ameddig nem sikerül egy ilyen választóvonalat létrehozni.

A tartós és intézményesített választóvonal és ezzel a különböző szintek létrehozásának jelenleg a legkézenfekvőbb eszköze az eurózóna elkülönítése az Unión belül. Kerneurópa ez sem lenne, de ez lehetőséget adna egy belső és egy külső kör fokozatos kialakítására oly módon, hogy a gazdasági és monetáris unió indokolt megerősítésének és hosszú távú stabilitása biztosításának a keretében – és az ürügyén – a gazdaságpolitikák egyre szélesebb körében (adózás, szociálpolitika) jöjjenek létre intézményesített és szabályozási különbségek az euróövezet és az övezeten kívüli tagállamok között. Ezért veszélyesek az euróövezet önállósítására irányuló javaslatok (önálló költségvetés, elkülönülő parlamenti ellenőrzés). E javaslatok megvalósítása ellentétben állna az alapszerződések legfontosabb elveivel, az Unió egységével, az egységes belső piaccal és az intézményrendszer szabályaival, tekintettel arra is, hogy az EUMSZ 136. cikkében foglalt rendelkezések világos jogi korlátokat állítanak az euróövezetre vonatkozó intézkedések körével szemben.

A jelenleg 19 tagállamot magába foglaló euróövezet tehát mag-Európának semmiképpen sem tekinthető. A britek távozásával az euróövezet fogja adni az Unió teljes GDP-jének több mint 85%-át, és ez az arány a további tagállamok csatlakozásával tovább fog nőni. Az euróövezet nem valamiféle „hard-core”, hanem idővel maga az Unió, függetlenül attól, hogy mikor következik be a teljes egybeesés, azaz mikor vezeti be valamennyi tagállam a közös pénzt. Ezt az időpontot nyilván tovább halasztják a további bővítések is, hiszen az új tagállamok a csatlakozásuk időpontjában nem rendelkezhetnek az euró bevezetéséhez szükséges feltételekkel. Mindez nem változtat azon, hogy az euró nem egyes tagállamok, hanem az Unió pénzneme, és e pénznem semmi esetre sem szolgálhat eszközként egy olyan politikai törekvésnek és folyamatnak, amely uniót hozna létre az Unión belül, más szóval elvezetne az uniók uniójához.

A többszintű integráció eshetősége – kevésbé kifejtett és visszafogott formában – megjelenik az Európai Bizottság Fehér Könyvében bemutatott forgatókönyvekben is.<sup>9</sup> E forgatókönyvek komoly érdeme, hogy kilépnek a megszokott bináris logikából, azaz a több vagy kevesebb Európa közötti ellentétpárból, és kísérletet tesznek a választási lehetőségek kiterjesztésére. A cél valójában az elméleti lehetőségek illusztrációja azzal, hogy a maga egészében és kizárólagos jelleggel egyik változat sem valósítható meg. Reális az a feltételezés, hogy a valószínű út a harmadik és a negyedik forgatókönyvnek az egyvelege, keveréke lesz (lásd Balázs, 2017). A harmadik változat szerint „aki többet

<sup>9</sup> White Paper on the future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, 2017.



akar, többet csinál”, a negyedik változat szerint pedig „csináljunk kevesebbet, de hatékonyabban”. Az igazi kérdés azonban éppen az, hogy mi lesz a két változat aránya, melyik lesz ebben a „mix”-ben a meghatározó: a differenciációt előtérbe helyező harmadik vagy az egységet megőrző és a hatékonyságot növelni kívánó negyedik változat? És meddig élhetnek egyes tagállamok az „aki többet akar, többet csinál” lehetőségével, hol húzódnak azoknak az eltéréseknek a gazdasági, politikai, intézményi és jogi határai, amelyek túllépése az egységes integráció széttöredezését, annak a bizonyos két- vagy többszintű Európai Unió kialakulását eredményezi?

Ezek ma az Európai Unió jövőjével kapcsolatos legfontosabb kérdések, és az ezekre adott válaszok fogják a következő években vagy akár évtizedekben meghatározni az integrációs folyamat további alakulását, ezen belül különösen Közép-Európa és Magyarország helyzetét ebben a folyamatban. Ha ugyanis a harmadik változat valójában nem jelentene többet, mint a megerősített együttműködésnek az alapszerződésekben meghatározott keretekben és feltételek betartása melletti alkalmazását, akkor az Unióra átruházott hatáskörökön belüli differenciáció nem vetné fel az integráció egysége megtörésének a veszélyét. Minden, az alapszerződések jelenlegi keretein túllépő „több akarása” és főleg megvalósítása azonban, akár az euróövezet elkülönülésének szerződésellenes, tartós intézményesítésén, akár más megoldás útján elkerülhetetlenül a két- vagy többszintű integráció kialakulásához vezetne.

Így vezet el a differenciáció jogi megoldásainak technikainak tűnő kérdése az európai integráció jövőjéről szóló vita alapkérdéseire. Így válhat egy szükséges, adott esetben hasznos, jogi technika olyan mérgező elemmé, amely az egész folyamat sikeres továbbvitelét veszélyezteti. Márpedig az Unió jövőjéről szóló vita megindult, a szünetnek vége, a különböző megközelítések és nézetek ütköztetése megkezdődött. Ebben a vitában az egész vállalkozás történelmi értelme és stratégiai céljai, az egyes célok és dimenziók közötti egyensúly megteremtése kell, hogy játsszák a meghatározó szerepet. De mivel az integrációs folyamat kezdettől fogva intézményeken és az azok által alkotott jogi normákon keresztül valósult meg, és minden ezen intézmények szerepével kapcsolatos kétely és divatos bírálat ellenére ez a jövőben is így lesz, különös figyelmet kell szentelni az intézmények működésének és az alkalmazott jogi technikáknak.

Mivel a vita megindult, sőt már a közepében vagyunk, a fentiek összefoglalásaként álljon itt néhány javaslat.

1. Az európai integráció kulturális antropológiai alapja az európai identitás, amelynek feltárása, elismerése és befogadása nélkül nincs, és nem lesz valóságos egység, gazdasági és politikai integráció. A további európai építkezés középpontjába a kulturális-civilizációs dimenziót kell helyezni. Ez nem mond ellent sem az univerzális értékek feltétlen tiszteletének, sem pedig annak, hogy az európai identitás egyes tartalmi elemeit és azok sorrendjét nem látjuk azonosan. Tisztelnünk kell és el kell fogadnunk az európai identitás sokszínűségét és mindazokat az értékeket, amelyek mások számára fontosak. A történelmi múltunk által ránk hagyományozott – az európai polgárok nagy többsége által magukénak érzett – kulturális örökségünkre épülő európai önazonosság megerősítése nélkül a legtökéletesebb gazdasági, intézményi és jogi megoldások sem biztosítják, hogy sikeresebb és egységesebb Európát adjunk át a jövő generációknak.



2. Világosan meg kell határozni a stratégiai célokat, új szemlélettel, de a jelenlegi alkotmányos kereteken belül, tehát az alapszerződések módosítása nélkül. Ez egyaránt jelenti többek között a lojális együttműködés elvének, a szubszidiaritásnak, a nemzeti és ezen belül az alkotmányos identitásnak és az integráció politikai egységeinek, tehát a tagállamok hatáskörének tiszteletben tartását.

3. Ebből következik azoknak a területeknek a kiemelése, amelyeken az Uniónak az adott külső és belső feltételek között és lehetőségek alapján előre lehet és kell lépni. Ilyen terület mindenekelőtt a külső cselekvés, a külpolitika, a biztonság- és védelempolitika megerősítése és az Unió gazdasági és kereskedelmi szerepének növelése, élve a nemzetközi kereskedelempolitikai helyzet alakulása által nyújtott alkalommal. Ezekben a területeken különlegesen fontos az egységes fellépés, differenciációs technikák alkalmazására csak kivételesen és csak abban az esetben kerülhet sor, ha ez a külső fellépést erősíti (PESCO). Előre lehet és kell lépni továbbá az egységes belső piac további kiépítése és teljessé tétele terén. A bankunió továbbvitele, a tőkepiaci unió és a digitális unió kiépítése néhány fontos és sürgős feladat, de nélkülözhetetlen eleme az egységes belső piac megerősítésének a négy szabadság teljes körű érvényesítése és a gazdasági fejlettségi különbségek fokozatos kiegyenlítése. Ez utóbbi pedig a felzárkózást segítő markáns és megfelelő forrásokkal ellátott kohéziós politika nélkül nem lehetséges.

4. A külső fellépés erősítésének és az egységes belső piac teljessé tételének feltétele, hogy az alapszerződések rendelkezéseinek maradéktalan betartásával a differenciációs technikák közül mindig azt kell előnyben részesíteni, amely az integráció egységes rendszerére és működésére nézve a legkisebb kockázatot jelenti, tehát a legkevésbé jár a széttöredezés veszélyével. Ez a technika a megerősített együttműködés. Minden más megoldás a tagállamok közötti tartós választóvonalak kialakulásával járhat. A legkevésbé javasolt módszer a szerződésen kívüli eszköz alkalmazása. A külső fellépés fontos területeiről pedig a megerősített együttműködés is ki van zárva (a közös kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatáskör), a belső piac működését – mint láttuk – a megerősített együttműködés sem befolyásolhatja hátrányosan.

5. Nemcsak új szemléletre, új módszerre is szükség van, az integráció valamennyi dimenziója területén. A technokrata, (neo)funkcionális módszer lehetőségei kimerültek. A gazdasági integráció területén ez a módszer kiemelkedően sikeres volt, önmagát erősítő („self-stimulating”) mechanizmusként működött, de könnyen átalakulhat önpusztító („self-destructive”) mechanizmussá. Meg kell állítani a parttalan centralizációt, ki kell lépni a regulációs spirálból. A részletes szabályozás helyett célszerűbb lenne a célokat kijelölni és a célok elérésének útját és módját a tagállamokra bízni. Ez egyben azzal a céllal is összhangban állna, hogy kevesebbet tegyünk, de hatékonyabban.

6. A jelenlegi helyzetben a legfontosabb feladat a két- vagy többszintű integrációs szerkezet megakadályozása, bármilyen területen és bármilyen módszerrel történnek kísérletek e politikai cél magvalósítására. Az Unión belül nincs egyetlen olyan, az örökkévalóságnak szóló földrajzi, történelmi, gazdasági, politikai vagy kulturális választóvonal,



amely bármilyen módon legitimálna – és egyben működőképesse tenne – egy különböző szintekre épülő integrációt.

## Felhasznált irodalom

- BALÁZS Péter (2017): Európai forgatókönyvek, Magyarország stratégiája. In BECSEY Zsolt László szerk.: *Károli tanulmányok a gazdaság- és társadalomtudományok köréből I. A magyar külgazdaság helye a gazdaságpolitikában*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 69–75.
- VON BOGDANDY, Armin – SCHILL, Stephan (2011): Overcoming Absolute Privacy. Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 5. 1417–1453.
- JUNCKER, Jean-Claude (2017): *State of the Union Address 2017. Proposals for the future of Europe that can be implemented on the basis of the Lisbon Treaty*. [ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu-explained_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 04. 20.)
- KECSKÉS László (2005): *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-ORAC. 848–898.
- KIRÁLY Miklós (2007): *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Budapest, Új Ember Kiadó.
- LO SCHIAVO, Gianni (2017): The Treaty on Stability, Coordination, and Governance and the ESM Treaty: Intergovernmental Arrangements Outside the EU Law, but for the Benefit of the EMU? In GIEGERICH, Thomas – SCHMITT, Desirée C. – ZEITZMANN, Sebastian eds.: *Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?* Baden-Baden, Nomos. 195–224.
- MARTONYI János (2012): Európai jog – magyar jog. In BENISNÉ GYÖRFFY Ilona: *Tizenegyedik Magyar Jogászgyűlés. Balatonalmádi, 2012. május 24–26*. Budapest, Magyar Jogász Egylet. 73–76.
- MARTONYI János (2007): Globális szabályozások és Európa. In KALTENBACH Jenő szerk.: *A közigazgatás egyes alapproblémái*. Szeged, SZTE ÁJK Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék. 90–94.
- Reflection Paper on the Future of European Defence* (2017). European Commission. No. 315.
- TÖRŐ Csaba (2014): Accommodating differences within the CSDP. Leeway in the treaty framework? In BLOCKMANS, Steven ed.: *Differentiated Integration in the EU. From the inside looking out*. Brussels, Centre for European Policy Studies.
- TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC.
- VÁRNAY Ernő (2005): *Az Eurpai Unió joga*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- White Paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. [ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 04. 20.)
- WILKEN, Lisanne (2012): Anthropological Studies of European Identity Construction. In KOCKEL, Ullrich – CRAITH, Máiréad Nic – FRYKMAN, Jonas eds.: *A Companion to the Anthropology of Europe*. Chichester, Wiley-Blackwell. 123–144.



Trócsányi László

# Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt

## Democracy and the Rule of Law Facing New Challenges

*Milyen mozgástérrel rendelkeznek ma a nép által választott tagállami intézmények? Hogyan egyeztethető össze a népszuverenitás és az Európai Unió? Ma annak lehetünk tanúi, hogy egyfajta szakadék alakul ki az európai és a tagállami intézmények, illetve az európai intézmények és a lakosság között, mivel ez utóbbi nem látja világosan, hogy ki irányítja az Uniót, hol van az igazi hatalom. Európa válaszút előtt áll: a nemzeti hatáskörök folyamatos átadásával vagy kiüresedésével egy európai föderáció irányába mozdul, vagy a tagállamok – a szubszidiaritás elvéhez jobban ragaszkodva – a nemzetállamok együttműködésen alapuló Európáját építik fel.*

Kulcsszavak: népszuverenitás, hatáskörváltozások, föderáció, szubszidiaritás, jogállamiság

*How much room for manoeuvre is left for the institutions of Member States elected by the people? How can the principle of popular sovereignty be reconciled with the European Union? We are witnessing a deepening gap between the institutions of the EU and those of the Member States, as well as between the institutions of the EU and the people, since the latter does not see clearly who rules the EU, where the real power is. Europe is at crossroads: it can move towards federalisation by the transfer or depletion of the Member States' competences or a Europe based on the cooperation of the Member States – relying more on the principle of subsidiarity – can be built.*

---

Trócsányi László igazságügyi miniszter, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára.

A tanulmány eredeti megjelenési helye: Trócsányi László (2017): Demokrácia és jogállamiság új kihívások előtt. *Magyar Szemle*, Új folyam 26. évf. 11–12. sz. Elérhető: [www.magyar szemle.hu/cikk/20171213\\_demokracia\\_es\\_jogallamisag\\_uj\\_kihivasok\\_elott](http://www.magyar szemle.hu/cikk/20171213_demokracia_es_jogallamisag_uj_kihivasok_elott)

Keywords: popular sovereignty, transfer of competencies, federation, subsidiarity, rule of law

Az elmúlt 10 esztendőben egyetemi katedrám megtartása mellett közéleti feladatokat láttam el. Több mint három éven át lehettem alkotmánybíró, négy évig párizsi nagykövet, most pedig igazságügyi miniszterként dolgozom. Ez a jogi és politikai területeket érintő kitekintés lehetővé tette, hogy közelről láthassam, hogy működik az európai és a nemzeti politika, illetve milyen is a viszony a politika és a jog között. Jó volt közelről megtapasztalni, hogy milyen vitákat folytatunk Európában, hogyan gondolkodunk értékekről, intézményekről. Azt is megtapasztalhattam, hogy ugyanarról a kérdésről legitim módon lehet eltérően gondolkodni. Európáról, demokráciáról, jogállamról, alapjogokról, értékekről vitatkozunk. Ezekről a vitákról szeretnék röviden beszámolni és értekezni.

A legtöbb nemzeti alkotmány rögzíti a népszuverenitás elvét. A klasszikus elv szerint a hatalom a néptől származik, és a szabad választások alapján létrejönnek a nemzeti parlamentek és kormányok, amelyek kezében a politikai hatalomnak összpontosulnia kell. Kérdés, hogy e téren mit mutat a 21. század. Az adott ország polgárai valóban úgy gondolhatják-e, hogy a népszuverenitás megvalósul a gyakorlatban? Nem inkább az a képzet alakul-e ki, amely szerint a nemzeti parlament és a kormány keze olyan mértékben meg van kötve külső körülmények által, hogy az nem teszi lehetővé a szabad cselekvést? Milyen mozgástérrel rendelkeznek ma a nép által választott intézmények? Milyen korlátok között tud mozogni egy európai uniós nemzetállam? Milyen viszonyban van ma egymással a társadalom, maga az ország és annak állama, illetve jogrendszere? Néhány évtizeddel ezelőtt, 1963-ban Charles de Gaulle még ezt tudta mondani igazságügyi miniszterének: „*Mindenekelőtt Franciaország, aztán jön az állam, és végül olyan mértékben, amely lehetővé teszi az előző kettő érdekeinek a megóvását, jön a jog.*” (Mathieu, 2018:65) („*Il y a d’abord la France, il y a ensuite l’État et enfin, dans la mesure où il est possible de préserver les intérêts majeurs des deux premiers, il y a le droit.*” [Foyer, 2006])

De Gaulle óta sokat változott Európa, a tábornok mondatai ma nehezen értelmezhetők. Vajon milyen európai kritikákra számíthatna az a magyar politikai vezető, aki azt jelentené ki, hogy számára Magyarország érdekei mindent megelőznek? A politikailag korrekt beszéd szerint ma Európáról, európai értékekről és európai szolidaritásról kell értekezni, a tagállami érdekek megjelenítése akár önzésnek is tekinthető. Mennyire jeleníthető meg egy, az ország saját helyzetét figyelembe vevő nemzeti politika akkor, amikor egy globalizált és európai összérdekek alapján szerveződő rendszer kontúrjai között élünk?

Noha magam is elkötelezett híve vagyok az európai egységnek, mégis ma annak lehetünk tanúi, hogy egyfajta szakadék alakul ki az európai és a tagállami intézmények, illetve az európai intézmények és a lakosság között. Nem az együttműködésen van a hangsúly, hanem az a kérdés, ki dominál ki fölött. Az európai intézmények az európai elit technokrata gondolkodásának megfelelően, az európai közérdekre hivatkozva sokszor kész helyzet elé állítják a tagállamokat, vagy néhány nagy tagállam kívánja meghatározni az európai integráció jövőbeni irányát. Ebből adódik a konfliktus: ki irányítja az Uniót? Ez ma nem világos az európai polgár számára. Hol és kinél van az igazi hatalom? Hol van az európai irányító központ? E konfúz helyzet el is idegeníti az európai polgárokat, akik egyre inkább közömbössé válnak, mert úgy érzik, nincs befolyásuk az eseményekre. Egy olyan európai birodalom kialakulásának folyamatát láthatják, amelyben az intézményi, ügynökségi



hálózatok bonyolult rendszerében a döntéshozatal alig látható át, ahol a döntéseket egy szűk, kellő legitimitációval nem rendelkező elit dolgozza ki és fogadtatja el, egy szintén kevesek által átlátható módon. Sokszor már a nemzeti parlament vagy kormány számára sem világos, hogy egy adott ügyben milyen mozgástérrel rendelkezik. Ezáltal az alkotmányokban foglalt népszuverenitás sokak szemében fikcióvá válik.

Ma válaszút előtt áll Európa: a nemzeti hatáskörök folyamatos átadásával vagy kiüresedésével egy egységesítéssel járó európai föderáció irányát kívánjuk erősíteni, vagy a tagállamok – a szubszidiaritás elvéhez jobban ragaszkodva – a nemzetállamok együttműködésén alapuló Európáját építik fel. Magyar és európai polgárként én az utóbbi eszme híve voltam és vagyok. Minden országnak saját történelme, identitása, nyelve, vallása, kultúrája van, földrajzi sajátosságai meghatározzák a nemzeti érdekeket. Európát ez a diverzitás és annak tisztelete tette és teszi erőssé. A szerződéseken és a tagállamok együttműködésén alapuló európai közösség jobban biztosítja a demokratikus hatalomgyakorlást, mint a központosítás. A tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács intézményének súlya csökkenő tendenciát mutat, ezzel szemben az Európai Bizottság – az eredeti tagállami szándékoktól eltérve – már nemcsak a szerződések őre kíván lenni, hanem egyfajta európai kormányként politikai funkciót is vindikál magának.

Azonban az Európai Unió intézményeinek legitimitációja a legjobb esetben is csak közvetett. Ma egyedül az Európai Parlament az, amelynek legitimitációja közvetlenül a néptől ered, ugyanakkor még ennek szintje is igen alacsony. Ahogy azt a karlsruhei alkotmánybíróság is leszögezi a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos határozatában, az Európai Parlament nem rendelkezik egy valódi parlament hatáskörével, az európai politikai pártok struktúrája, működése sem felel meg a többségi elven működő parlamenti logikának. Ezzel szemben az Európai Bizottság egy szuper-adminisztrációs, valódi oligarchikus hatalom, amelynek nincs demokratikus legitimitációja. Az európai integráció intézményei ma óriási túlsúllyal rendelkeznek a tagállamokkal szemben. Mind az úgynevezett „rég”, mind az „új” tagállamok lakossága részéről bizalmatlanság mutatkozik ezzel az európai szuperhatalommal szemben, mert noha többségük az európai integráció értelmét nem vitatja, a megvalósítás módjával már nem tudnak egyetérteni. Gondoljunk a Brexitre vagy a 2005. évi francia és holland népszavazásokra az európai alkotmányos szerződésekkel kapcsolatosan! És jusson eszünkbe az is, hogy amikor Írországban a lakosság nemmel szavaz egy uniós szerződés ratifikációját illetően, az ír kormány újabb népszavazást tart ugyanarról a kérdésről, hiszen „a nép biztosan csak tévedett”. Könnyen kaphat populista jelzöt az, aki ma az Európai Uniót érintő ügyben népszavazás megtartását szorgalmazza.

A tagállami alkotmányokban foglalt népszuverenitás elve nem üresíthető ki. Érvényesnek tartom ma is azt, amit korábban, még 2010-ben alkotmánybíróként megfogalmaztam: *„Amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörök egy részét vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiségük, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiség, az alkotmányos identitás fenntartásához.”*<sup>1</sup> Azt hiszem, hogy a 2010-ben írt mondatom ma különös aktualitással bír.

<sup>1</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.





A nemzeti és alkotmányos identitás kérdése a globalizálódó, integrálódó világban alapkérdésnek tekinthető. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, az európai országok alkotmánybíróságai a tagállami alkotmányos identitást az európai integráció korlátjaként jelölik meg. Így tett többek között a német, az olasz, a lengyel, a cseh és a magyar Alkotmánybíróság, illetve a francia Alkotmánytanács is. Az elmúlt években színvonalas tanulmányok jelentek meg az alkotmányos identitás témakörében, szerzők sokasága igyekezett érveket és ellenérveket felsorakoztatni az alkotmányos identitás elismerésének szükségességéről vagy szükségtelenségéről. A 21. században, amikor a nemzeti alkotmányjog is „nemzetköziesedik”, az alkotmányos identitás elismerését napjaink egyik legfontosabb kérdései között tartom számon. Melyek azok a területek, amelyek oly mértékben a sajátjaink, hogy azok feladása már önazonosságunk elvesztésével járna? Közép- és Kelet-Európában, és így a visegrádi országokban a nemzeti, alkotmányos identitás megjelenítése erősebb, mint egyes nyugat-európai országokban. A mi régióink történelme rendkívül viharos volt. Gyakran álltunk idegen befolyás vagy megszállás alatt, kivételt jelentett, amikor ténylegesen önállóan tudtuk megjeleníteni érdekeinket. Szuverenitás, nemzeti és alkotmányos identitás nem azonos fogalmak, ugyanakkor összekapcsolódnak, és szorosan kapcsolódnak az országhoz, egy nemzethez, amelyet az univerzalitást hirdető eszméknek is tiszteletben kell tartaniuk.

A népszuverenitás és alkotmányos identitás mellett napjaink vitáinak központjában a demokrácia és a jogállam szerepel. Mindkét fogalom egyszerre hordoz politikai és jogi tartalmat. A nemzeti alkotmányok gyakorta hivatkoznak a demokráciára és a jogállamra. De mit is értünk e fogalmak alatt? Miért is van ennyi vita e kifejezések tartalmáról? A demokrácia és a jogállam egymást feltételező kifejezések, bármelyik hiánya kizárja a másik létezését. A szabad választások, a pluralizmus elve, a hatalommegosztás elve, az alkotmány védelme, a közigazgatás törvényes működésének ellenőrizhetősége, az igazságszolgáltatás és a bíró függetlensége, a média szabadsága, az alapjogok biztosítása a demokrácia és a jogállamiság elválaszthatatlan tartozékai. Valamennyi európai ország alkotmánya tartalmazza ezeket az elveket.

Akkor mégis miért alakul ki vita a demokráciáról és a jogállamról? A vita alapvetően ideológiai jellegű. Az individualista felfogás és a közösségi érdeket, a közérdeket előtérbe helyező iskolák küzdelméről is beszélhetünk ma Európában. Az úgynevezett liberális felfogás szerint a társadalom szabad egyénekből áll, az egyéni érdekek érvényre juttatása a legfontosabb érték. Ebben a filozófiában az állam és a közérdek szerepe másodlagos, kizárólag az individuumra helyeződik a hangsúly. Olyan fogalmaknak, mint nemzet, család, házasság, társadalmi kohézió, nemzeti identitás – az ő meglátásuk szerint – már nincs nagy jelentősége, a fogalmak felett eljárt az idő, tartalmuk átalakult. Az állam feladata – szerintük – olyan jogszabályok megalkotása, amelyek az egyén önmegvalósítását biztosítják, az alkotmánybíró és a bíró feladata az, hogy az alapjogokat kiterjesztően, a lehető legtágabban értelmezze, az állam jogosítványai ezzel szemben mindig megszorítóan értelmezendők. Az állam a jogokat nem védelmezi, hanem fenyegeti. Világlátásuk szerint az egyénnek mindenre joga van, mindent tudhat, az egyének előtt nincsenek határok. Az egyén az állam működését bármely módon, bármely pillanatban korlátozás nélkül ellenőrizheti, szinte mindenbe korlátozás nélkül betekinthez. Az egyénnek öngondoskodási kötelezettsége nincs, szabadon árthat magának, az állam ne mondja



meg, hogy mi a jó, vagy mi a rossz, az állam ne nevelje az egyéneket. Az e filozófia képviselőjét központi feladatuknak tekintő nemzetközi nem kormányzati szervezetek fontosnak tartják a nevelő funkciót, az emberek gondolkodásának általuk helyesnek vélt irányba történő terelését. Ez ma a média által közvetített politikai korrektség alapja.

A magyar Alaptörvény 2011. évi elfogadása európai méretű vitát váltott ki. Vizsgálta az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európa Tanács Velencei Bizottsága és még sokan mások. A magyar Alaptörvény szellemiségében nagyban eltér attól, amelyet ezen, úgynevezett liberális eszmerendszer megkövetelne. A kereszténység nemzetmegtartó szerepétől kezdődően a házasság fogalmának a meghatározásáig sok mindent másként lát, mint az uralkodó gondolkodásmód. Az Alaptörvény értékeket fogalmaz meg, a munkaalapú társadalomra helyezi a hangsúlyt, amelyben az egyén jogai mellett megjelenik az egyén felelőssége is. Az állam feladata a közérdek érvényre juttatása, az állam védelmezi a közösségeket és az egyéneket. Az Alaptörvényben olyan értékek is szerepelnek, amelyeket korábban az Alkotmánybíróság már elismert. Ám azzal, hogy helyet kaptak az Alaptörvényben, szerepük óhatatlanul felértékelődött – ez pedig már sokszor bátorság kérdése. Ezért kapott számos kritikát az új Alaptörvény: mert szembemegy a neutráli szellemiségű alkotmányokkal.

A magyar Alaptörvény vitái kapcsán számos új kérdés fogalmazható meg. Egy alkotmányozó hatalomnak joga van-e olyan alkotmányt elfogadni, amely nem értéksemleges? A magyar Alaptörvény legalitásához kétség nem férhet. Nemzetközi fórumok ugyanakkor az Alaptörvény számos rendelkezésével kapcsolatosan emeltek tartalmi vagy formai kifogást. Miért beszélünk egységes magyar nemzetről? Miért határoztuk meg a házasság fogalmát? Miért szüntettük meg az *actio popularis* az Alkotmánybíróság hatáskörének szabályozásakor? Miért a parlament választja meg a médiahatóság tagjait? Politikusok és alkotmányjogi szakemberek sokasága mondott véleményt az alkotmányozásról általában vagy az alkotmány egyes részeiről.

Az Európa Tanács Velencei Bizottságának a nevéhez például számos hasznos és értékes vélemény fűződik. Az alkotmányjog jeles tudósaiból álló Európa tanácsi szerv azonban politikai, ideológiai funkcióit is betölt, a demokrácia és a jogállam védelmezőjeként fogalmaz meg kritikákat, szólít fel alkotmánymódosításra országokat. A Velencei Bizottság egyre gyakrabban nemcsak a normaszöveget vizsgálja, hanem a politikai kontextusokat is értékeli, és ez alapján fogalmazza meg álláspontját. A politikai kontextus értékelésekor pedig az ideológiai megfontolások óhatatlanul szerepet játszanak. Ennek egykor, a keleti blokk államainak újból a demokrácia útjára térése során, az 1990-es években volt legitimitása. Az ideológiai szempontok figyelembevétele azonban mára kettős mérce alkalmazásához vezethet, amelyből vitatható jelentések szülehetnek. Ugyanaz a szabály az egyik országban jó és üdvözlendő, illetve elfogadható, a másikban rossz és elítélendő. Egy európai uniós alapító tagállamban – mint régi demokráciában – az alkotmánybírói vagy a médiatestületi tagok kiválasztásának szabályai nem okoznak problémát, egy ugyanolyan szabály egy közép- vagy kelet-európai országban a politikai kontextusok alapján már kifogásolandó, és kimutatható a patikamérlegen, hogy a jogállamiság sérül. Politikai szempontokat is mérlegelő alkotmányjogi szakértők, ha úgy tetszik: alkotmányjogi mérnökök vindikálnak hatalmat maguknak. E szakértők ideológiai alapon, esetről esetre határozzák meg a demokrácia és a jogállam fogalmát, amelyből a végén – kompilációk révén – európai standardok kerülnek felállításra.



A Velencei Bizottság véleményeit ezt követően az Európai Unió intézményei bizonyíték-ként használják fel az érintett országgal szemben, és végső soron a jogállamisági mechanizmus beindításával való fenyegetésre vagy akár annak alkalmazására is sor kerülhet.

Európa, demokrácia, jogállam. Régi és új dilemmák. A tapasztalatok azt mutatják, hogy nincs Európa, nincs demokrácia, és nincs jogállam sem, amennyiben manipulatív, ideologikus, oligarchikus hatalmak a politikai korrektség jegyében, ámde egyenjogúságon alapuló érdemi, nyílt párbeszéd nélkül, megfellebbezhetetlenül mondhatják meg, hogy milyen irányt vegyen Európa, milyen legyen egy demokrácia, és mitől jogállam a jogállam. A részvételi demokrácia szerveinek szerepet kell kapniuk, de a választópolgároktól származó legitimációnak van döntő jelentősége. Ezért fontos, hogy olyan klasszikus alkotmányjogi fogalmaknak, mint a népszuverenitás, demokrácia és jogállam, állítsuk vissza az eredeti tartalmát. A jogállamnak alapeleme a független igazságszolgáltatás, az alkotmány védelme vagy az alkotmányos garanciák biztosítása, de az állami szervek közötti alkotmányos dialógus is. A demokrácia és a jogállam összetartozó fogalmak, amelyek feltételezik, hogy az állam és a nép között szoros kapcsolat van, az állam védelmezi és szolgálja a népet. Megfontolandók Jean-Marc Sauvének, a francia Államtanács alelnökének szavai: „*Franciaországban az állam az a talapzat, amelyen a nemzet kialakult, az állam a nemzet kerete.*” (Mathieu, 2018:16) Ez a mondat nemcsak Franciaországra nézve igaz, hanem mások is magukénak vallhatják.

Napjaink alkotmányjogi fejlődése azt mutatja, hogy a régi, klasszikus tartalommal bíró alkotmányjogi fogalmak és a napi valóság között egyfajta szakadék jött létre. Azonban nem anakronisztikus, félresöpörhető elképzelések és az új és igaz eszmék csatájáról van szó. Mindössze arról, hogy a demokratikus jogállam fogalom ideológiai jelleget kapott, amelynek tartalmát az úgynevezett részvételi demokrácia orgánumai, sőt oligarchikus hatalmak kívánják meghatározni, befolyást gyakorolván a politikára, a közigazgatásra és a bíróságokra. Napjaink legfőbb kérdése az, hogy a politika és az állami szervek milyen erővel rendelkeznek, hogy politikai cselekvési szabadságukat és a klasszikus alkotmányjogi fogalmak tartalmát megőrizzék mind európai, mind nemzeti szinten.

## Felhasznált irodalom

FOYER, Jean (2006): *Sur les chemins du droit avec le Général – Mémoires de ma vie politique 1944–1988. Avant-Propos.* Paris, Fayard.

MATHIEU, Bertrand (2018): *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég Kiadó.

## Hivatkozott dokumentum

143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

