



A GAZDASÁGI VILÁGVÁLSÁG HATÁSA EGYES JOGINTÉZMÉNYEKRE MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN



A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre
Magyarországon és az Európai Unióban

A gazdasági világválság hatása egyres jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban

Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés



Budapest, 2016

Szerzők

Auer Ádám
Bóka János
Dezső Attila
Gombos Katalin
Józon Mónika
Lentner Csaba
Marján Attila
Nochta Tibor
Papp Tekla

Szerkesztette

Auer Ádám
Papp Tekla

Szakmai lektorok:

Csehi Zoltán
Huszi Ernő



PADA | PALLAS ATHÉNE
DOMUS ANIMAE
ALAPÍTVÁNY

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

A kiadás a Pallas Athéné Domus Animae Alapítvány támogatásával valósult meg.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

© A szerzők, 2016

© A szerkesztők, 2016

Kiadó: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
A kiadásért felel: Hegyesi József ügyvezető igazgató
Olvasószerkesztő: Horváthné Szélpál Mária
Borító: Kóti Gergő
Tördelés: Kozári Zsolt
Nyomdai kivitelezés: Séd Nyomda Kft.
Felelős vezető: Katona Szilvia ügyvezető igazgató

ISBN 978-615-5527-93-7

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ (PADÁNYI JÓZSEF)	11
AZ EURÓPAI POLIKRÍZIS (MARJÁN ATTILA)	15
A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA A GLOBÁLIS, UNIÓS ÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETRE (LENTNER CSABA)	45
A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSAI AZ EURÓPAI ÉS MAGYAR JOGGYAKORLATRA (GOMBOS KATALIN)	85
A BÍRÓI JOG SZEREPE A VÁLSÁGKEZELÉSBEN (JÓZON MÓNIKA)	121
AZ UNIÓ HORIZONTÁLIS POLITIKÁINAK TÁMOGATÁSA MINT A GAZDASÁGI VÁLSÁGKEZELÉS ESZKÖZE (DEZSŐ ATTILA).....	155
A GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI KRÍZIS VÁLSÁGBA SODORJA-E A SZERZŐDÉS INTÉZMÉNYÉT? (NOCHTA TIBOR)	179
A SZERZŐDÉSI JOG FLEXIBILITÁSA A GAZDASÁGI VÁLSÁG TÜKRÉBEN (PAPP TEKLA).....	199
TÁRSASÁGIRÁNYÍTÁS (A) VÁLSÁGBAN? (AUER ÁDÁM).....	221
A SZERKEZET-ÁTALAKÍTÁSI ELJÁRÁSOK ÉS A FIZETÉSKÉPTELENSÉG ÚJ MEGKÖZELÍTÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN (BÓKA JÁNOS)	243

RÉSZLETES TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ (PADÁNYI JÓZSEF).....	11
AZ EURÓPAI POLIKRÍZIS (MARJÁN ATTILA)	15
1. BEVEZETÉS	15
2. AZ EURÓPAI GAZDASÁGI VÁLSÁG KIALAKULÁSA.....	17
3. A VÁLSÁG ÉS VÁLSÁGKEZELÉS ALAPVETŐ ELVI MEGKÖZELÍTÉSEI.....	
19 3.1. Lehetetlenségi tételek az euróövezet gazdaságpolitikai koordinációjában	19
3.2. Gazdaságpolitikai koordináció válságkezelési kényszerhelyzetben.....	24
4. AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS MAKRO SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSA.....	27
4.1. A gazdasági környezet általános romlása	27
4.2. A reformok elindulása	29
4.2.1. Fiskális Paktum.....	30
4.2.2. További reformintézkedések.....	32
4.3. A valódi gazdasági és monetáris unió létrehozásának programja.....	35
4.4. Az öt elnök jelentése.....	41
5. ÖSSZEGZÉS	42
A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA A GLOBÁLIS, UNIÓS ÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETRE (LENTNER CSABA)	45
1. A PÉNZÜGYI VÁLSÁGRÓL, OKAIRÓL – SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET CENTRIKUSAN	45
1.1. A válság első hullámai	45
1.2. A teljes összeomlás elkerülése	47
1.3. Válság-elméleti alapvetések	48
2. A SZABÁLYOZÁSI-FELÜGYELETI ELVEK „DINAMIKÁJA”.....	49
3. HATÁROKON ÁTNYÚLÓ KORAI SZABÁLYOZÁSI TÖREKVÉSEK.....	49
3.1. A 2009. év eseményei: Pittsburgh és tovagyűrűző hatása.....	51
3.2. Európai szabályozási reformok.....	55
3.3. Bankszanálási szabályok	56
3.4. Válság után újabb válság?	59
4. A HITELMINŐSÍTŐK SZABÁLYOZÁSI TEVÉKENYSÉGE ÉS SZABÁLYOZOTTSÁGA	60
4.1. A válság kirobbanása előtti anomáliák	60
4.2. Törekvések a bizalom helyreállítására	62
5. REGULÁCIÓS TÖREKVÉSEK AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN.....	65
5.1. A Dodd–Frank törvényről általában	65
5.2. A Dodd–Frank törvény főbb szabályozási területei	66
5.2.1. A rendszerkockázatot hordozó, illetve túl nagy és komplex intézmények kezelése	66
5.2.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem új jogi és intézményi keretrendszerének megteremtése	68
5.2.3. A Federal Reserve System szabályozási reformja.....	68

5.2.4.	A Szövetségi Biztosítási Iroda létrehozatala.....	69
5.2.5.	A SEC működésének reformja	70
5.2.6.	A derivatív ügyletekre vonatkozó kiterjedtebb szabályozás.....	70
5.2.7.	A jelzáloghitelezés reformja, a felelős hitelezés szabályai.....	70
5.2.8.	A hitelminősítők szabályozásának szigorítása.....	71
5.2.9.	A vezetői javadalmazásra és a társaságirányításra vonatkozó új szabályok	71
5.2.10.	Az önkormányzati kötvénykibocsátás szigorúbb szabályozása	71
5.3.	Új utakon az amerikai felügyeleti tevékenység	72
6.	SZABÁLYOZÁSI REFORMOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN – A BANKUNIÓ ÉS MAGYARORSZÁG STÁTUSZA	74
6.1.	A bankunióról.....	74
6.2.	A bankunió és a monetáris zónán kívüli tagállamok	76
7.	A BÁZELI BANKFELÜGYELETI BIZOTTSÁG AKTUÁLIS SZABÁLYOZÁSI TÖREKVÉSEI.....	77
7.1.	A szabályozás permanenciája	77
7.2.	A legújabb törekvésekről	78
8.	A MAGYAR FELÜGYELETI ÉS SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSÁNAK SÚLYPONTI TERÜLETEI.....	79
8.1.	A változások alapjairól	79
8.2.	A Magyar Nemzeti Bank új típusú szabályozási és felügyeleti tevékenysége.....	80

A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSAI AZ EURÓPAI ÉS A MAGYAR JOGGYAKORLATRA (GOMBOS KATALIN)	85
1. A VÁLSÁGRA ADOTT JOGALKOTÁSI VÁLASZOK.....	85
1.1. 655/2014/EU rendelet.....	86
1.2. 2011/7/EU irányelv	98
1.3. Alternatív európai eljárások módosításai.....	103
1.4. A fogyasztóvédelem új területei	108
2. A VÁLSÁG HATÁSAI AZ UNIÓS JOGALKALMAZÁSRA.....	109
2.1. Az Accorinti-ügy	109
3. ÖSSZEFOGLALÁS.....	119

A BÍRÓI JOG SZEREPE A VÁLSÁGKEZELÉSBEN (JÓZON MÓNIKA)	121
1. A LAKOSSÁGI ELADÓSODÁS HÁTTERE EURÓPÁBAN	121
2. A 93/13/EK IRÁNYELV ÉS A TAGÁLLAMI MAGÁNJOG SZEREPE A LAKOSSÁGI ELADÓSODÁS VÁLSÁGKEZELÉSÉBEN.....	125
3. A 13/93/EK IRÁNYELV FOGYASZTÓVÉDELMI MODELLE	129
4. AZ EUB VÁLSÁGKEZELÉSI MÓDSZERE	134
4.1. A fogyasztó, illetve a tagállami bíróságok szerepe a szerződési tisztességtelenség megállapításában	135
4.2. A tisztességtelenség mércéje.....	139
4.3. A tisztességtelenség jogkövetkezménye.....	143
4.4. Az EUB álláspontja a tisztességtelen szerződési feltételek társadalmi hatásainak kérdésében	148
5. KÖVETKEZTETÉSEK.....	151

AZ UNIÓ HORIZONTÁLIS POLITIKÁINAK TÁMOGATÁSA MINT A GAZDASÁGI VÁLSÁGKEZELÉS ESZKÖZE (DEZSŐ ATTILA)	155
1. BEVEZETÉS	155
2. MELYEK AZ UNIÓ HORIZONTÁLIS POLITIKÁI ÁLTALÁBAN ÉS MELYEK A KÖZBESZERZÉSBEN?.....	158
3. IRÁNYELVEK 2004 ÉS 2014.....	159
3.1. 2004-es irányelvek.....	159
3.2. 2014-es irányelvek.....	161
4. A LEGFONTOSABB HORIZONTÁLIS POLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK MEGJELENÉSI FORMÁI AZ ÚJ IRÁNYELV-CSALÁDBAN, A KBT.-BEN ÉS A KAPCSOLÓDÓ RENDELETEKBEN.....	166
4.1. Műszaki leírás	166
4.2. Kizáró okok	169
4.3. Alkalmassági igazolás.....	171
4.4. Bírálati szempontok	172
4.5. Szerződésteljesítési feltételek.....	176
4.6. Fenntartott szerződések.....	177
5. ÖSSZEFOGLALÓ	177
A GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI KRÍZIS VÁLSÁGBA SODORJA-E A SZERZŐDÉS INTÉZMÉNYÉT? (NOCHTA TIBOR)	179
1. GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI VÁLSÁGOK ÁLTALÁNOS HATÁSAI A SZERZŐDÉS INTÉZMÉNYÉRE.....	180
2. A GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI VÁLSÁG MENNYIBEN ELHÁRÍTHATATLAN KOCKÁZATA A SZERZŐDÉSEKNEK?	182
3. A SZERZŐDÉSEK MEGMENTÉSÉNEK BELSŐ ÉS KÜLSŐ ESZKÖZEI A GAZDASÁGI KRÍZISEK KÖVETKEZMÉNYEITŐL.....	184
4. JOGALKOTÁSSAL A VÁLSÁG KÖVETKEZMÉNYEINEK CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN.....	185
5. A DEVIZA ALAPÚ HITEL- ÉS KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEK TARTALMÁNAK BÍRÓI GYAKORLAT ÁLTALI MINŐSÍTÉSÉRŐL.....	189
6. KÖVETKEZTETÉSEK.....	197
A SZERZŐDÉSI JOG FLEXIBILITÁSA A GAZDASÁGI VÁLSÁG TÜKRÉBEN (PAPP TEKLA)	199
1. BEVEZETÉS	199
2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VONATKOZÓ ÁLLÁSPONTJA.....	201
3. A GAZDASÁGI/ÜZLETI KOCKÁZAT ELHÁRÍTÁSÁNAK JOGI INDOKAI A RÉGI PTK. ALAPJÁN.....	203
3.1. Polgári jogi alapelvre hivatkozással.....	203
3.2. Biztatási kár	204
3.3. Szerződéskötés.....	205
3.4. Érvénytelenségi okok	206
3.5. Bíróság általi szerződésmódosítás.....	208
3.6. Gazdasági lehetetlenülés.....	212
3.7. A teljesítés megtagadása.....	213
3.8. A szerződés megszüntetése.....	214
4. EURÓPAI KITEKINTÉS A GAZDASÁGI/ÜZLETI KOCKÁZAT SZERZŐDÉSI JOGI VONATKOZÁSAI KAPCSÁN.....	215

TÁRSASÁGIRÁNYÍTÁS (A) VÁLSÁGBAN? (AUER ÁDÁM)	221
1. BEVEZETÉS	221
2. AZ EURÓPAI UNIÓ TÁRSASÁGI JOGI AKCIÓTERVEI 2003, 2012.....	223
2.1. A 2006/46/EK irányelv – a felelős vállalatirányítási jelentés közzététele	227
2.2. A részvényesi joggyakorlás elősegítése	229
2.3. A szervezetrendszerre vonatkozó ajánlások.....	230
3. AZ EURÓPAI UNIÓ FELELŐS TÁRSASÁGIRÁNYÍTÁSI KONCEPCIÓJA 2010 UTÁN	231
3.1. A pénzügyi intézmények a felelős társaságirányítás tükrében.....	232
3.2. Zöld könyv a felelős vállalatirányítás uniós kereteiről.....	233
3.2.1. Az igazgatóság szerepe.....	234
3.2.2. A részvényesek helyzete	234
3.2.3. A felelős társaságirányítási nyilatkozat	235
4. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012-ES AKCIÓTERVE.....	236
4.1. A Bizottság ajánlása a felelős vállalatirányítási nyilatkozat minőségének javításáról.....	238
5. BEFEJEZÉS	240
A SZERKEZET-ÁTALAKÍTÁSI ELJÁRÁSOK ÉS A FIZETÉSKÉPTELENSÉG ÚJ MEGKÖZELÍTÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN (BÓKA JÁNOS)	243
1. BEVEZETÉS	243
2. A SZEMLELETVÁLTÁS OKAI, FOLYAMATA ÉS JELLEMZŐI	244
3. AJÁNLÁSOK.....	248
3.1. Az ajánlások tartalma	248
3.1.1. Fellépés korai szakaszban.....	248
3.1.2. A bíróságok szerepének visszaszorítása.....	249
3.1.3. Az adós önrendelkezési joga	250
3.1.4. Moratórium.....	250
3.1.5. Kényszeregyezés	251
3.1.6. Az új finanszírozás védelme.....	252
3.1.7. Mentésítés és mentésítési idők.....	252
3.2. Az ajánlások tagállami átültetése.....	253
4. HARMONIZÁCIÓ: VÁGYÁLOM VAGY TÉNYLEGES OPCÍO?.....	254
5. A FIZETÉSKÉPTELENSÉGI ELJÁRÁSOK NEMZETKÖZI MAGÁNJOGA	257
5.1. A magyar szabályozási struktúra	258
5.2. Az FR II. új megközelítése.....	263
5.3. Jogpolitikai adalékok a magyar szabályozáshoz	265
6. ÖSSZEGRZÉS	268
A TANULMÁNYKÖTET SZERZŐI.....	270

ELŐSZÓ

A 2008-ban kezdődő pénzügyi és hitelpiaci válság komoly gazdasági, társadalmi és politikai következményekkel járt nemcsak az Egyesült Államokban – ahonnan kiindult –, hanem az Európai Unióban, így Magyarországon is. Ennek néhány aspektusát kiemelve az előző évek gazdasági visszaesést, tönkrement vállalatokat, növekvő munkanélküliséget s különösen Magyarországon és néhány közép-európai államban komoly nehézségeket hoztak a devizában eladósodottaknak. A különböző uniós tagállamok gazdasági helyzetük és az érintettségük eltérő foka miatt adott válaszaik eltérőek, azonban az irányok hasonlóak. Ebben fontos szerepet játszottak a különböző uniós szervek, amelyek ajánlások, irányelvek megfogalmazásával igyekeztek átfogó és hiteles válaszokat adni.

Ezzel a témával kapcsolatban a válság kirobbanásától kezdve napjainkig bezárólag számos hazai és nemzetközi tanulmány látott napvilágot, főleg az okok és következmények gazdasági oldalát véve górcső alá. Egyetemünk oktatói ellenben arra vállalkoztak, hogy ezen kötet kilenc tanulmányában a pénz- és tőkepiacokon kialakuló, alapvetően gazdasági jelenséget jogi szempontokból közelítsék és mutassák be, a válságra adott válaszokat különböző (pénzügyi jogi, magánjogi, szerződési jogi, társasági jogi stb.) aspektusokból vizsgálva.

A tanulmányok alapvetően arra keresik a választ, hogy a válság hogyan érintette az uniós és a magyar jogrendszert, s melyek a jog azon a speciális területei, amelyek relatíve gyors uniós és tagállami változtatást tettek szükségessé, s milyen eredmények születtek az előző nyolc éves periódusban. Ezen a területen pedig az Európai Bizottság munkája mellett – ahogy több tanulmány is rámutat – az Európai Bíróság is jelentős eredményeket vallhat magáénak. A szerzők több helyen is felhívják a figyelmet arra, hogy a folyamatosan változó – válság által befolyásolt – gazdasági, politikai és társadalmi környezetben a jogalkotási folyamat is dinamikusan változik, s próbál választ találni a kihívásokra. Azonban egyes esetekben, így például a társasági jog kérdéskörében látja majd az olvasó, hogy az uniós szabályozás lassúsága, illetve felmerülő érdekellentétek valószínűleg tagállami szabályozást tesznek szükségessé.

Marján Attila az Európai Uniót ért pénzügyi és gazdasági válság hatását vizsgálva megállapítja, hogy a válság tovagyűrűzése az Unió más területeit sem hagyta érintetlenül, így valójában polikrízisről beszélünk, amelyre az elmúlt hat évben az EU igyekezett magán a gazdasági válságon túlmutató, az egész integráció hosszú távú jövőjét meghatározó intézkedéseket hozni. Ezek pedig több intézményi reformot is elindítottak. Ugyanakkor a válság eltérő mértékben érintette a tagállamokat, s ez eltérő válaszokat is követelt, ami eleve megnehezítette a közös fellépést, s egyes esetekben a közös célok teljesítése is elmaradt. A válság egyik legfontosabb

hatásaként kiemeli, hogy az utóbbi évek folyamatai a tagállamok közötti erőviszonyokat is megváltoztatták, s a szerző szerint az átrendeződésnek Németország vált a legnagyobb nyertesévé.

Lentner Csaba a 2008-ban kezdődő válság okainak, különös tekintettel az amerikai szabályozás gyengeségeinek és hiányosságainak feltárásával vezeti be tanulmányát. Művében összefoglalja azokat a lépéseket, amelyek globális, regionális és hazai szinten a pénz- és tőkepiacok szabályozásának területén erősebb kontrollmechanizmusokat hoztak létre. A szerző a pénzügyi felügyeleti rendszerekben végrehajtott változtatásokat is bemutatja, kiemeli a hitelminősítők jelentőségét, és rámutat a működési anomáliákra, illetve a rájuk vonatkozó szabályozás szigorodására. A magyar folyamatok bemutatása során átfogó képet ad a Magyar Nemzeti Bank új típusú szabályozási és felügyeleti tevékenységéről.

Gombos Katalin a válság hatására az uniós és hazai jogalkalmazásban bekövetkező változásokat tekinti át a fizetési fegyelem megkövetelése, valamint az üzleti szféra és a fogyasztók közötti kapcsolatban a fogyasztóvédelem területén. A tanulmány részletesen bemutatja azokat az uniós tanácsi rendeleteket, irányelveket, amelyeket 2008 óta fogadtak el. Az Accorinti-ügy bemutatásával pedig gyakorlati példát is hoz a jogalkalmazás területéről.

A bírói jog és a válságkezelés kapcsolatáról írt tanulmányában Józson Mónika. Felhívja a figyelmet a válság hatására komoly gondokat okozó eladósodás kapcsán a fogyasztóvédelemi szabályozás – főleg a tisztességtelen szerződési feltételek jogához kapcsolódó – területén mutatkozó tagállami hiányosságokra, és rámutat az erre adott uniós és tagállami bírósági válaszokra.

Dezső Attila tanulmányában a válság és a tagállami közbeszerzések viszonyának jogi aspektusait vizsgálva bemutatja azt a paradigmaváltást, amely az EU és a tagállami horizontális politikák támogatására a közbeszerzés területén figyelhető meg. Ezáltal teret nyert a piacösztönzés a közbeszerzésekben, amelyet korábban az Unió kategorikusan ellenzett.

Nochta Tibor a deviza alapú hitel- és kölcsönszerződések esetén vizsgálta meg, hogy a válság milyen hatással volt a szerződésre mint a polgári jog alapintézményére. Megállapítja, hogy a szerződés jogi támasztékai válság esetén meggyengülnek, melynek megakadályozására egyrészt a törvényalkotás, másrészt a bírói jog képez ellensúlyt. A 2008-as válság pedig komoly kihívást jelentett a jogalkotás, a jogtudomány és a bírói gyakorlat számára.

Az előző tanulmányhoz szervesen kapcsolódik Papp Tekla a gazdasági válság hatására felerősödő pénzügyi kockázatok kezelésére létrejött szerződési jogi megoldásokról írt munkája. Egy szerződés megkötésekor rengeteg olyan előre nem kalkulálható gazdasági kockázat adódhat, amely aránytalanul nagy kockázatok vállalását róhatja a felekre. A 2008-as gazdasági válság nagyszámú, előre nem látott rizikót

jelentett, amelyek a jogalkalmazókat is kihívás elé állították. A tanulmány ezen kockázatok kezeléséről szóló megoldások kapcsán az Alkotmánybíróság és a magyarországi bírói joggyakorlatra koncentrált, de nem mellőzi az európai szabályozások bemutatását sem.

Auer Ádám a válságban érintett és a válságnak kitett gazdasági társaságok irányításának problémáit elemezve jut arra a következtetésre, hogy az Európai Unió jogalkotása és jogpolitikája eddig nem tudott érdemi választ adni a társaságirányítási és ezáltal szervezeti kihívásokra. A szerző úgy látja, hogy a nemzeti (tagállami) jogalkotásnak kell megtalálnia a megoldást erre a problémára.

Bóka János – a kötet befejező tanulmányában – a válság következtében kialakuló fizetésképtelenség jelenségét és a hozzá kapcsolódó uniós és magyar szabályozás fejlődését mutatja be, különös tekintettel az Európai Bizottság munkájára, amely zászlóshajó volt a felmérések elkészítésében és az ajánlások megfogalmazásában. Felhívja a figyelmet arra, hogy míg korábban a fizetésképtelenség egyet jelentett a felszámolással, az utóbbi években szemléletbeli változás következett be, s a vállalatok megmentése került előtérbe.

A kötet kilenc tanulmányának áttekintése során az olvasó átfogó képet kap azokról a jogalkotási irányokról, amelyeken az Európai Unió, illetve tagállamai elindultak az utóbbi években. Ez az út már hozott eredményeket, azonban ahogy a szerzők rámutatnak, egyes esetekben még komoly hiányosságok tapasztalhatók, amelyek további erőfeszítést igényelnek. Meggyőződésem, hogy a tanulmánykötet széles érdeklődésre tart számot, mert olyan hiánypótló mű, amely hozzájárul a válságkezelés interdiszciplináris jellegének megértéséhez, a problémák komplex értelmezéséhez, ami segítségünkre lehet az új kihívásokra való felkészülésben.

Budapest, 2016. május 24.

Prof. Dr. Padányi József mk. dandártábornok
egyetemi tanár, tudományos rektorhelyettes
Nemzeti Köszolgálati Egyetem

AZ EURÓPAI POLIKRÍZIS

1. BEVEZETÉS

A 2010-re kibontakozott pénzügyi és gazdasági válság, ami a közös európai valuta létét is veszélybe sodorta, egy *sui generis válságnak tekinthető, mert egy sui generis történelmi vállalkozás – az Európai Unió válsága. 2016-ban már nem pénzügyi válságról beszélünk, hanem az egész integrációs folyamat létét alapvetően befolyásoló polikrízisről.* A pénzügyi válsággal induló negatív folyamatokhoz csatlakoztak egyéb, szintén jó-részt előreláthatatlan válságtényezők, mint például az ukrajnai orosz agresszió okozta külpolitikai bizonytalanság vagy legújabban a történelmi méreteket öltő migráció miatti politikai feszültség. Fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Uniónak a jelenlegi polikrízistől függetlenül is több komoly és várhatóan a következő évtizedekben is fennmaradó kihívással kell szembenéznie. Ezeket a kihívásokat a jelenlegi polikrízis felerősítette, láthatóbbá tette, illetve a válság részben ezeknek a mélyben meghúzódó problémáknak az eredménye. Az EU számára jelentkező *globális* kihívásokat alapvetően a nemzetközi verseny erősödése, új versenytársak megjelenése és előretörése, a nemzetközi erőviszonyok átrendeződése, a terrorizmus, végül pedig a globalizációs folyamatokra adott esetleges rossz politikai válaszok veszélye jelentik. Páneurópai kihívásoknak azok az összeurópai problémák tekinthetők, amelyek nem kapcsolódnak az EU döntéshozatali, szabályozási, intézményi kérdéseihöz, szélesebb mederben helyezkednek el annál. Ilyen például az európai modell fenntarthatóságának kérdése, a versenyképesség, illetve termelékenység gyengesége és az európai népesség öregedése. Ide tartoznak még a bevándorlás okozta társadalmi feszültségek, valamint a növekvő energiafüggőség is. Végül pedig egyre komolyabban jelentkezik az *európai integrációval*, az Európai Unióval kapcsolatos kihívások sokasága. Ezek alapvetően az EU döntéshozatali, szabályozási, intézményi kérdéseihöz kötődő problémák, illetve az „európai projekt” jövője körül kialakult politikai bizonytalanság. Rendkívül fontos kérdés, hogy milyen funkciót szán az európai politikai elit az európai integrációnak, hogyan definiálja a jövőben, illetve az Európai Unió mely – az európai kontinens előtt álló – kihívások megválaszolására alkalmas, és melyekre nem. Az Európai Unió maga is reformra szorul mind az intézmények, mind a politikai illetve szakpolitikai fókusz szempontjából. A Lisszaboni Szerződés csak egy nehezen elfogadott és történelmi léptékkel mérve bátortalan lépés ebbe az irányba. Az euró megmentésére irányuló EU-szintű reformokról a gazdasági kormányzás,

1 Dr. habil. Marján Attila, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

a gazdaságpolitikai koordináció, az adózás, sőt újabban a szociális ellátórendszer területére vonatkozóan egyre több szó esik és egyre több döntés születik. Az eurókrízis kikényszerítette a markáns és gyors intézkedéseket. Ezeket az intézkedéseket ráadásul az eurózóna tagjai fogják végigvinni, vagyis nem az összes tagállam, ami szakítást jelez az eddig alapvetően egységes, lineáris fejlődési modellel. Egyre kevésbé kérdéses, hogy a jelenlegi válság, ami az európai integráció egyik legfontosabb vívmányának, a közös pénznek a létét is veszélyeztette, képes lesz kiváltani a „kvantumlépést”, vagyis az előrelépést egy szorosabb gazdaságpolitikai és politikai integráció, esetleg egy többsebességű Európa felé. A kétsebességű fejlődési modell és a politikai unió létrejötte nagy valószínűséggel csak együtt jöhet létre: vagyis, ha valaha is lesz szoros politikai integráció Európában, nem foglalja majd magában az összes jelenlegi tagállamot. Ebben az értelemben tehát a válságoknak az európai integráció fejlődése szempontjából komoly katalizátor szerepük van. A jelen fejezet az EU-ban tapasztalható összetett válságfolyamatok (vö.: polikrízis) közül a gazdasági válság területére fókuszál – a könyv tematikájával összhangban.²

Egy közös gazdasági térben és közös pénzügyi övezetben a közösen végrehajtott reformok teljesen észszerűnek számíthatnak, de mivel a gazdaságpolitika még a mai napig tagállami funkció, ez korántsem ilyen evidens. Még az euróövezetben sem beszélhetünk koordinált reformfolyamatokról, sőt a tagállamok saját modernizációs és reformprogramjukban is gyakran átfogó reformvízió nélkül operálnak, általában azokkal a lépésekkel kezdenek, amelyek várhatóan a legkisebb társadalmi ellenállást váltják ki. És nemegyszer itt meg is állnak. A nagyszabású gazdasági reformok végigvitele kétségtelenül rendkívül nehéz és általában számtalan társadalmi érdeket sért, nemegyszer széles körű – akár erőszakos – ellenállást vált ki. A negatív hatások és a veszteségek rendszerint gyorsan és könnyen azonosíthatók, a nyertesek meghatározása nehezebb, a pozitív hatások mindig jelentős időeltolódással jelentkeznek.

A polikrízis egyik hatása, illetve eleme, hogy a tagországokban egyre növekvő társadalmi szkepticizmus figyelhető meg az Unióval kapcsolatban. A 2013-as Eurobarométer-felmérés adatai szerint³ az Európai Unió polgárainak mindössze 46%-a van megelégedve a demokrácia működésével az unióban. Ez egyre romló tendencia, ami értelemszerűen a válság elhúzódásával magyarázható. A társadalom EU-ellenességével párhuzamosan erősödnek meg az EU-ellenes pártok a tagországokban.⁴

2 Hely hiányában az olyan kérdésekkel, mint Brexit, politikai és irányítási válság, migrációs válság, nem vagy csak érintőlegesen foglalkozunk.

3 Standard Eurobarometer 79. Spring 2013. Public Opinion in the European Union. Forrás: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_en.pdf (2016. 02. 02.)

4 A teljesség igénye nélkül: Franciaország: Nemzeti Front, Görögország: Ortodox Népi Riadó, Aranyhajnal, Finnország: Igazi Finnek. Magyarország: Jobbik.

2. AZ EURÓPAI GAZDASÁGI VÁLSÁG KIALAKULÁSA

Az elmúlt másfél évtized legfontosabb globális gazdasági fejleményei közül az alábbiakat tekintjük fontosnak kiemelni:

- Kína és néhány más feltörekvő gazdaság tőkeelvonó (a másik oldalról nézve: beruházási terep) szerepének, illetve versenyerejének a növekedése, Európa nemzetközi versenyképességének romlása;
- az Egyesült Államokból induló válság kiteljesedése és összetett (banki, államháztartási, szociális és EU-integrációs) válsághalmazzá alakulása Európában;
- a pénzügyi közvetítőrendszer működésének átmeneti megbénulása, az olcsó és bőséges likviditás korának befejeződése;
- a gazdasági és monetáris protekcionizmus időleges újjáéledése;
- az euróövezet és közvetve az európai integráció jövőjével kapcsolatos bizonytalanság növekedése és az ezt eloszlatni hivatott válságkezelési folyamatok politikai vitáktól terhes végrehajtása Európában.

Az Európai Unió, illetve az EU-tagállamok a globalizáció kiteljesedése és új, erős versenytársak (elsősorban Kína) felemelkedése miatt jelentős versenyképességi nyomás alá kerültek az elmúlt másfél évtizedben. Mindez számos tagállamban jelentős gazdasági modellváltást és ezzel összefüggésben a jóléti rendszerek modernizálását, visszafejlesztését eredményezte. E tekintetben Németországot tekinthetjük a tipikus példának. Több tagállamban (főleg a déli tagországokban) azonban nem indultak meg időben a szükséges strukturális reformok, s ez azzal járt, hogy a pénzügyi válság idején kellett rendkívül fájdalmas megszorításokat és radikális rendszerátalakításokat végrehajtaniuk. Ma már közismert tény, hogy a világgazdaság elmúlt hatvan évének legsúlyosabb válsága kezdődött 2008-ban, amely rövid idő alatt kilépett a pénzügyi szektorból, és megtámadta a gazdaság egészét: az Egyesült Államok és Európa recesszióba zuhant. Ez a válság, ellentétben az 1929-es nagy válsággal, a pénzügyi szektorból indult el. A reálgazdasági alapokkal alapvetően nem voltak problémák (eltekintve egyes dél-európai országoktól), a pénzügyi szektor túlterjeszkedése és összeomlása indította el a krízist. A húszas évek gazdasága is jelentősen különbözött a maitól. A kilencven évvel ezelőtti válság három évig tartott, az amerikai tőzszeindex az ötödére zuhant, de ami ennél sokkal súlyosabb gondot jelentett: gyárak ezrei zártak be, munkahelyek milliói szűntek meg, és világszerte tömegek váltak nincstelenné. Ezt most a kormányok nagyszabású élénkítő csomagokkal igyekeztek megelőzni. A legnagyobb élénkítő csomag az amerikai volt, összesen 1150 milliárd dollár értékben, még a válság első felében; ezt Kína követte 500 milliárdal, de Oroszország és az EU-tagországok is komoly gazdaságélénkítő csomagokat vezettek be. A 2008-as válságnak van néhány további fontos specifikuma. Az első a gyors szétterjedése a fejlett világ pénzügyi szektorában, ami annak a következménye,

hogy a világ pénzüpiacai sosem voltak még ilyen mértékben összekötve egymással. De a legfontosabb ismérve ennek a válságnak, hogy ez most – ellentétben a 20. század második felének legtöbb válságával – a nyugati gazdaságok válsága. Nem arról van szó tehát, hogy a világ felzárkózó részeinek valamelyikén (Argentína, Mexikó, Oroszország, Távol-Kelet) összeroppan a gazdaság, mert nem képes a nyugati liberális kapitalizmus működési elveit sikeresen alkalmazni. Hanem éppen ellenkezőleg: most a Nyugat és főleg az EU gazdasága került komoly és elhúzódó krízishelyzetbe.

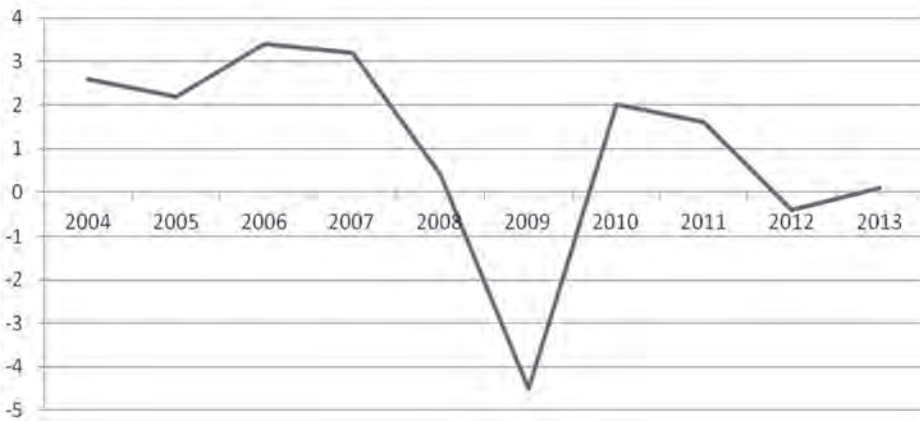
A 2010-re kiteljesedett európai válság során ráadásul világosan kiderült, hogy az euró megmentéséhez nem elegendők pusztán gazdasági válaszok, hiszen egy jelentős részben politikamotivált projekt megmentéséhez politikai válaszok is szükségesek. A húsz évvel ezelőtt létrehozott hibrid gazdasági-pénzügyi unió nem teljesítette a gazdasági unió kritériumait, ami olyan monetáris integrációt teremtett meg, amelyben a gazdaságpolitikai folyamatok irányítása tagállami kézben maradt, így a hibrid rendszer dekonjunkcióra idején egyes országokban strukturális jellegű gazdasági előnyöket, másokban hátrányokat eredményezett.

Az elmúlt két évtized történeti vizsgálata azt mutatja, hogy a többé-kevésbé önkéntes koordináció nem működött megfelelően, sőt a tagországok igen gyakran a kötelező előírásokat sem tartották be. Ennek pedig nagy szerepe volt költségvetési túlköltekezésükben és végeredményben az euróválság kialakulásában is.⁵

A 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság az Európai Unió minden országát érintette. Ennek hátterében nem csupán a pénzügyi szektor instabilitása állt, hanem az is, hogy az egyre szaporodó mentőcsomagok miatt több ország is adósságszpirálba került. A közös pénzből fakadó összefonódottság következtében ezek a nemzetgazdasági problémák az egész euróövezet működését veszélyeztették. A kezdeti bankválság után a reálgazdaság is visszaesett. A tagállamok nem voltak felkészülve a jelentős és szokatlan költségvetési kiadásokra. Közös válságkezelő mechanizmus híján a valutaövezet országai csak saját fiskális stabilizátoraiikkal tudták enyhíteni a válság következményeit, amelyek egyértelműen kiadásnövekedést eredményeztek.

A válságkezelési intézkedések alapvetően a gazdasági krízisre (elsősorban a bankok likviditási, illetve egyes tagországok fizetőképességi problémáira) irányultak. Azonban fontos hangsúlyozni, hogy nincs egységes válságkezelési recept a tagországok számára, hiszen a jelenlegi válság gazdasági oldalának is több formája van: Görögországban a túlköltekező állam, Írországban pedig a túlhitelző bankszektor csődjéről, míg Olaszországban a hatalmas államadósság miatti fenyegetettségéről beszélhetünk.

5 Lásd részletesebben: MARJÁN Attila: *Európai gazdasági és politikai föderalizmus*, Dialóg Campus, Budapest, 2013.



1. ábra. A GDP növekedési üteme az Európai Unióban, 2004–2013
(Forrás: Eurostat [2014])

Összességében kijelenthető, hogy az Európai Unió tekinthető a 2008-ban kezdődött gazdasági-pénzügyi válság nagy vesztesének.⁶ A válság során – főképp a déli tagországokban – hatalmasra nőtt a munkanélküliség,⁷ és több állam finanszírozása is kétségessé vált,⁸ miközben felerősödött a széthúzás a tagországok között. A krízis kezelése és a jövőbeni válságok kivédése komoly kihívás elé állította az EU vezetőit. Olyan intézményi háttérrel kellett létrehozniuk és megalapozniuk, amelyre eddig még nem volt példa.

3. A VÁLSÁG ÉS VÁLSÁGKEZELÉS ALAPVETŐ ELVI MEGKÖZELÍTÉSEI

3.1. Lehetetlenségi tételek az euróövezet gazdaságpolitikai koordinációjában

Több úgynevezett lehetetlenségi tételt is ismer a közgazdaságtudomány. Ezek lényege, hogy három kívánatos gazdaságpolitikai cél közül egyidejűleg rendre csak kettő valósítható meg, a harmadikat kényszerűen fel kell adni.⁹ A rendszer egyszerre akar

6 A 2010–2011-es GDP-növekedést 2012-ben ismét recesszió követte. Eurostat: Euroindicators 2014.

7 Lásd erről részletesen az Eurostat Euroindicators adatait.

8 Görögország, Portugália, Spanyolország, Olaszország

9 MARJÁN Attila – BUDA Lorina: *Az Európai Unió válságkezelésének kritikai értékelése*, Pro Publico Bono, (2014)/1, 21–30.

egymással össze nem egyeztethető szabályoknak megfelelni, ezáltal fenntarthatatlanná válik. Jean Pisani-Ferry úgy véli,¹⁰ hogy az EU tagországaiban kitört adósságválság is levezethető ezekből a lehetetlenségi tételekből. Hanno Beck és Aloys Prinz (2012) szerzőpáros¹¹ nevéhez fűződik: *a fiskális szuverenitás – független monetáris politika – „no-bailout” (ki nem segítési) klauzula.*

A „no-bailout” klauzula¹² fontossága a fiskális szabályok betartásának rákényszerítésében van. Ha ezt a klauzulát nem tartalmazná az Európai Unió működéséről szóló szerződés 125. cikke, az morális kockázattal járna az euróövezetben, hiszen a tagállamok nem igazán lennének rákényszerítve a fiskális szabályok betartására,¹³ ami pedig a monetáris unió alapjait ásná alá. A klauzula viszont egyfajta fiskális fegyelemre kényszeríti a tagállamokat, amit tovább erősít a Stabilitási és Növekedési Paktum. Ezáltal pedig aligha beszélhetünk teljes mértékben szuverén fiskális politikáról,¹⁴ vagyis a fiskális szuverenitás és a ki nem segítési klauzula kizárja egymást, ha a tagállamoktól független monetáris politikát feltételezünk.

Független monetáris politika és fiskális szuverenitás esetén pedig a „no-bailout” klauzula veszti értelmét, hiszen az aszimmetrikus sokkok kezelésére csak a fiskális stabilizátorok maradtak, melyek esetenként túlköltekezést eredményezhetnek, ezáltal a tagállamok könnyen sodródhatnak olyan helyzetbe, melyben külső segítségre lenne szükségük. A független monetáris politika módosítására nincs lehetőség, a „no-bailout” klauzula puhítása jelenleg is folyamatban van, illetve az országok fiskális szuverenitását is elkezdtek csökkenteni, hogy kikerüljenek ebből a hármas problémakörből.

A legtöbb új, az euróövezet stabilitásának megerősítésére hozott rendelkezésnek ezzel az elvi „trilemmával” kell számolnia. Az Európai Szemeszter által létrehozott előzetes költségvetési kontroll, a Hatos jogszabálycsomagban megtalálható „irányelv a tagállamok fiskális kereteire vonatkozó körülményekről”, az Euró Plusz Paktum államháztartás fenntarthatóságáról szóló része, valamint a Fiskális Paktum alkotmányba rögzített költségvetési szabályai szintén a kormányok költségvetési politikáját szabályozzák. A fiskális függetlenség csorbulását erősíti a makrogazdasági egyensúlytalanságok kiküszöböléséről szóló szabály a Hatos csomagból, valamint a fordított minőségi többségű szavazás.

10 Jean PISANI-FERRY: *The euro crisis and the new impossible trinity*, Bruegel Policy Contribution, 2012/01.

11 Hanno BECK, Aloys PPRINZ: *The trilemma of a monetary union: another impossible trinity*, *Intereconomics*, 47(2012)/1, 39–43.

12 EUMSz 125. cikk

13 Határozott méretű államháztartási hiány és államadósság.

14 Vagyis az államadósság és államháztartási hiány mértékének tetszés szerinti megválasztása.

Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF) és az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) a no-bailout klauzulát próbálja puhítani. Ez a mechanizmus azonban inkább egy biztonsági háló szerepét tölti be, mintsem valóban a ki nem segítési klauzulát írja felül. Lényegében egy Európai Valutaalapként¹⁵ gondolhatunk rá.

A Bruegel¹⁶ egy további lehetetlen hármasra hívta fel 2012-es munkájában¹⁷ a figyelmet, ami a következőképpen írható le: *együttes felelősségvállalás tilalma (lényegében a „no-bailout” klauzula) – monetáris finanszírozás tilalma – bankok és államok közötti pénzügyi interdependencia, vagyis kölcsönös függés.*

Az EUMSZ 123. cikke a monetáris finanszírozás tilalmát foglalja magában. Ennek enyhítését azonban már a gyakorlatban tapasztalhattuk, hiszen az EKB a másodlagos piacon vásárolhat államkötvényeket, ha csak limitált összegig¹⁸ is. Komoly ellentmondás a rendszerben, hogy az eurózóna monetárisan integrált, de pénzügyi szektora nemzeti szabályozás alá tartozik. A problémák gyökere az, hogy a két szektor összefonódása nagymértékű, hiszen az államok felelősek a bankok megmentéséért, illetve ezen bankok komoly mennyiségű államkötvényt birtokolnak. Ha tehát a tagállamokra van bízva bankjaik megmentése, akkor komoly plusz forrásokra lesz szükségük. Ezeket a forrásokat vagy a monetáris finanszírozás tilalmának, vagy pedig a „no-bailout” klauzulának a feloldásával lehetne orvosolni. Tanulságos Írország példáját megnéznünk: 2007-ben 25% volt a GDP-arányos államadóssága, mely 2011-re 108%-ra¹⁹ nőtt, az adósság nagy része pedig az állami bankmentő²⁰ csomagokból eredt. Az ördögi kör jól látható. Probléma esetén az EKB alapvetően nem segítheti sem az államokat, sem azok bankszektorát. Ezáltal ezek egymásra vannak utalva, melynek következtében Írország esetében az állam, Görögország esetében²¹ az állampapírokat birtokló bankok húzták a rövidebbet. A trilemma feloldásában szerepet játszhat az EKB jogkörének olyanformán történő bővítése, mely végső hitelezői szereppel ruházná fel. Az eurókötvények kibocsátásával kapcsolatban nagyfokú a politikai ellenállás, főként német részről, hiszen túl nagy felelősségvállalással járna. Ami viszont ezen probléma megoldásában előrelépés volt, az az EFSF²² megalapítása, amely egyértelműen a kölcsönös ki nem segítést írja felül.

15 Az IMF mintájára, további szabályozás létrehozásával.

16 Vezető brüsszeli kutatóintézet, kutatásait alapvetően EU gazdasági kérdésekre fókuszálja. (www.bruegel.org)

17 PISANI-FERRY: *i. m.*

18 Heti 20 milliárd euró értékben. GYÖRFFY Dóra: *Válságkezelés Európában, a gazdaságpolitika depolitizálásának kilátásai*, Pénzügyi Szemle, 58(2013)/2, 123–135.

19 IMF (2013): Makrogazdasági adatok

20 100%-os garanciát vállalt az állam az országban elhelyezett bankkötvényekért.

21 Európai Tanács: Main results of euro summit, 2011. Forrás: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf (2011. 12. 15.)

22 EFSF, majd ESM (European Financial Stability Facility; European Stability Mechanism)

A bankok finanszírozási szabályozásához és kontrolljához szükség van egy európai bankunió létrehozására. Ezen a területen már elindult a kivitelezés 2012 szeptemberében a bankunió alapjainak lerakásával. Harmadik megoldásként a drasztikusabb, sokkal inkább politikai hajlandóságot igénylő fiskális unió létrehozása jöhetne szóba. Ez már szerepelt az 1970-es években készült Werner-jelentésben is. Tehát az ötlet nem új, ám a megvalósítás kétségtelenül továbbra is vártni fog magára. Ezzel azonban az együttes felelősségvállalás tilalmát szüntetnék meg, és kibocsátásra kerülnének az eurókötvények, melyek a közös garanciát szolgáltatnák.

Az adósságválság kezelése után a gazdaságot is élénkíteni kell, hiszen hiába csökken az államadósság, ha a megszorítások közepette csökken a gazdaság teljesítménye, így végső soron a GDP-arányos adósság tovább fog nőni. További gond, hogy a mentőcsomagok alapvetően nem képesek kezelni a fő problémát, a versenyképességi hiányosságokat, így lényegében az adósság átstrukturálása nem jelent valós kiutat a problémákból. Úgy kell kialakítani a hosszú távú növekedést, hogy közben figyelembe kell venni a költségvetés, fizetési mérleg szempontjait, valamint az árstabilitás követelményeit.²³

A versenyképesség előmozdítása meglehetősen nehéz feladat. A fő probléma az országok folyó fizetési mérleg hiánya.²⁴ Mivel a tagállamok kereskedelmét javarészt egymás között folytatják, így egyik ország folyó fizetési mérlegében csak akkor állhat be javulás, ha a másiké romlik, érvel Solomos, Papageorgiou és Koumparoulis (2012).²⁵ Erre megoldás lehet, hogy ha globálisan is újra beindul a kereskedelem, akkor az EU egészét tekintve is javulni fog. Illetve ha lehetőség volna államok közti transzferekre vagy újraelosztásra, akkor kezelhetőbbé válnának a makroegyensúlytalanságok. Ez azonban egyértelmű elmozdulás lenne a fiskális majd politikai unió felé, vagyis egy föderális Európa létrehozása felé.

A másik nagy probléma az államadósságok konszolidálása, Maastricht-kompatibilissé tétele. Ez a folyamat is elindulni látszik az Európai Adósság-visszavásárlási Alap (European Redemption Fund) létrehozásának javaslatával. (Ennek értelmében az eurózóna tagállamainak 60% feletti államadósságát vonnák össze [ez kb. 2300 mrd €], mely adósságot alacsonyabb kamattal, 25 éven keresztül

23 PALÁNKAI Tibor: *Megmenthető-e az euróövezet?* Köz-Gazdaság, 7(2012)/1, 16–36.

24 A folyó fizetési mérlegről lásd részletesebben: OECD (2010): *Current account imbalances in the Euro Area: A comparative perspective*, OECD Economics Department Working Papers, No. 826, OECD Publishing; Tom AUGSPURGER: *Current account imbalances within the eurozone*, *Major Themes In Economics*, 13(2011)/Spring, 23–50.

25 Dionysios SOLOMOS, Theofanis PAPAGEORGIOU, Dimitrios KOUMPAROULIS: *Financial Sector and Business Cycles Determinants in the EMU context: An Empirical Approach (1996–2011)*. MPRA Paper No. 43858, posted 18. January 2013. (2013. 04. 08.).

kellene törleszteni.²⁶⁾ Ez a lehetőség levegőhöz juttatná a tagállamok kormányait, lehetőséget biztosítana a strukturális reformok meghozatalára, illetve segíthetne a gazdasági növekedés beindításában. Az eurókötvények létrehozása szintén a finanszírozás kérdésének megoldásában lenne előrelépés. A fenti lépések gyakorlatba ültetése azonban komoly politikai elszántságot igényel, elsősorban Németország részéről.

A válság kezelésének hosszú távú sikeréhez szükséges lenne az Európai Központi Bank szerepének növelése is, ami azonban a Lisszaboni Szerződés módosítását igényli. A másodlagos piacokon való állampapír-vásárlás már így is nagy előrelépés volt az EU vezetői részéről, még akkor is, ha heti 20 milliárd euróban maximalizálták. Többen²⁷⁾ egyet értenek abban, hogy az eurókötvények kibocsátása nem kerülhető el hosszú távon. Erre azonban valóban csak egy átfogó, az integráció egészét szorosabbra fűző (francia–német) politikai alku keretében kerülhetne sor.

A jelenlegi helyzetből fakadóan további releváns „trilemma” a *kilépés tagadása* – „no-bailout” *klauzula* – *államcsőd tagadása*.²⁸⁾ A görög probléma mélyülésével került előtérbe a GMU-ból való kiválás kérdése. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés nem rendelkezik a kilépés lehetőségéről, csupán az Unióból való kiválással együtt van lehetőség a valutaövezet elhagyására. Eljátszhatunk a szabályozott kilépés gondolatával, azonban ez a szerződés módosítását igényelné, ami még mindig a kisebb gondot okozná, ahhoz képest, hogy egy esetlegesen akár koordinált kilépéssel is milyen politikai instabilitást²⁹⁾ váltana ki az EU, hiszen ezzel saját maga ismerné el az eurózóna kudarcát, mely után aligha lehetne fenntartani azt. A kilépés tagadása tehát ezt jelenti.

A válságot megelőzően nem voltak olyan szabályok vagy intézmények, amelyek meghatározták volna, hogy mi a teendő súlyos válság esetén. A maastrichti konvergenciakritériumok és a Stabilitási és Növekedési Paktum³⁰⁾ csupán a bevezetésre és megelőzésre koncentrálnak. Intézmények és szabályozás hiányával a tagországok mint a közös szabályok kialakításának főszereplői lényegében tagadták a probléma – az államcsőd és adósságválság – kialakulásának lehetőségét. Szükség lenne tehát egy EU-szinten definiált államcsőd-eljárásra, mivel az EU egyértelmű érdeke kell, hogy legyen a stabilitás és bizalom megőrzése. Egy rendezetlen formában történő

26) Európai Parlament (2012) Forrás: www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20120613IPR46722/html/Gazdas%C3%A1gi-korm%C3%A1nyz%C3%A1s-sz%C3%A9rle-sebb-1%C3%A1t%C3%B3k%C3%B6rrel (2015. 11. 05.)

27) Köztük: PALÁNKAI: *i. m.*, 28.

28) BENCZES István: *Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások*, Közgazdasági Szemle, 58(2011)/9 759–774.

29) Azt az üzenetet közvetítené, hogy a GMU nem egy igazi unió, csupán csak egy sajátos árfolyam-mechanizmus, melybe a pillanatnyi gazdasági helyzetnek megfelelően kerülnek be vagy lépnek ki az országok.

30) Lásd a Stabilitási és Növekedési Paktumban.

államcsőd, illetve annak következményei teljes mértékben aláásnák az eurózóna hi-telességét, és hatalmas káoszt okoznának.

A fentebb leírtak alapján tehát államcsőddel nem számolhatunk a zónában, vagyis egy bajba jutott országnak segítségre lesz szüksége, vagy pedig el kell hagynia az övezetet. Mivel a segítség tiltva van a „no-bailout” klauzulában, a kilépés lehető-ségével pedig nem foglalkozik az EUMSZ, ezért csak az államcsőd maradhatna, ami nem reális opció.

Szükségszerű a háromszög egyik részének feladása, mivel változás hiányában a rendszer instabil lesz a jelenlegi helyzetben. Ha Görögország példáját vesszük: vagy a rendezett államcsődöt választhatná, vagy hitelt kap, vagy elhagyja az euróövezetet. Mivel a kilépés szerződésmódosítást igényelne, és a leginkább bizalomromboló lé-pés lenne, ezért ezzel az opcióval számolni jelenleg nem reális. A másik kettő közül leginkább a „no-bailout” klauzula enyhítése kecsegtet a legtöbb eséllyel, és valójá-ban ez is folyik valamilyen hibrid formában: félig rendezett államcsőd az adósság-állomány felének elengedésével,³¹ félig pedig a ki nem segítési klauzulát írják felül hitelek folyósításával.

3.2. Gazdaságpolitikai koordináció válságkezelési kényszerhelyzetben

Mára elfogadott nézet,³² hogy az euróövezet mai problémái a helytelenül kialakított zónából következnek, és nem szubjektív gazdaságpolitikai eredetűek, a gyakran imp-rovizatív megoldási kísérletek pedig általában valamely szabály enyhítésével operálnak, ami garantálja ugyan a felszínen maradást, de elodázza a problémák valós megoldását.

Az elmúlt években az Európai Uniónak napi szinten menedzselnie kellett az akut válságot, amibe beletartozott a tagországok költségvetési fegyelmének fenntar-tása és betartatása, illetve a bajba jutott („program”)országok helyzetének (Írország, Görögország, Portugália, Ciprus etc.) monitorozása, stabilizálása és ezen országok pénzügyi megsegítése. 2013 elejére az adósságpiacokon tapasztalt normalizálódás nem javított a rendkívül szűk hitelkondíciókon, amelyek elsősorban a déli periféri-ikus országokban akadályozzák a gazdaság kibontakozását, de az úgynevezett prog-ramországokban a versenyképesség helyreállítását célzó reformok meghozták az első

31 Lásd részletesebben: Európai Tanács: *Main results of euro summit, i. m.*

32 Lásd pl.: ARTNER Annamária, RÓNA Péter: *Eurosz(k)epszís: Az optimális valutaövezet elmélete és az euró gyakorlata*, Köz-Gazdaság, 7(2012/1), 83–102.

gyümölcsüket.³³ Írországban például majdnem 20%-kal csökkentek a munkaerő fajlagos költségei a válság kitörése óta, és az ország növekedési pályára állt. A spanyol export pedig 20%-kal bővült 2009 óta.

	Hitel felvétele	Program hossza	Hitel összege (mrd €)
Görögország	2010, 2012	2014	110+130
Írország	2010	3 év	85
Portugália	2011	3 év	78
Ciprus	2013	3 év	10

2. ábra. A Trojka programországok hitelmegállapodásai
(Forrás: www.bruegel.org/blog/eurocrisistimeline)

A növekedés beindítása a strukturális reformok mellett – amelyeket a tagországok nagy része a válság kényszerítő ereje nélkül nem hajtana végre – olyan tényezők is szerepet játszanak, mint a globális gazdasági talpra állás, a szabadkereskedelmi meg-

33 A segélyprogramok kitérgyalását az ún. Trojka végezte. Trojkát még 2010 tavaszán hozták létre az euróövezet vezetői, hogy koordinálja a görögök számára nyújtott kétoldalú hitel megállapodásokat. Az azóta bekövetkezett országmentő (Írország, Portugália, Ciprus) csomagokban is aktívan részt vett. A Trojka (Európai Bizottság, Európai Központi Bank, Nemzetközi Valutaalap) együttműködése egyedülálló a világon. Erre a rendhagyó együttműködésre azért volt szüksége az EU-nak, mert az IMF nélkül nem állt volna a rendelkezésére elegendő pénz, tapasztalat és megfelelő szakértői gárda ahhoz, hogy a programokat sikeresen le lehessen futtatni. A Trojka azonban sem nem döntéshozó szerv, sem nem hitelező. A hitelező szerepét az IMF és ESM tölti be, míg a döntéshozatal az EB és EKB kezében van. Az EU-IMF együttműködés bonyolultságát jelzi, hogy mindkettő saját logikája és szabályai szerint szeretné a pénzügyi segítséget nyújtani. (Érdekes megemlíteni, hogy az EU csak a legvégső esetben szeretne beavatkozni pénzügyi segítséggel, míg az IMF a korai beavatkozást részesíti előnyben. Míg a Bizottság a deficit csökkentése érdekében a minél gyorsabb költségvetési kiigazítást forszírozta, addig az IMF a belső leértékelésre helyezte a hangsúlyt, többek között a bérek csökkentésére.) Természetesen a támogatások feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és a reformprogramok megvalósítása. Azonban fontos látni, hogy az Európai Bizottság nem tud független félként részt venni ezen programok megvalósításában. Ezzel szemben habár az IMF teljesen független félként van jelen az eurózóna országok programjaiban csupán a szükséges pénz 1/3-át adta, mellyel kisebbségi hitelező szerepbe került, ami igencsak távol áll eddigi szerepétől. (A nem eurózóna országokban [Magyarország, Románia] többségi hitelező volt.) Az Európai Központi Bank szerepe meglehetősen zavaros abból a szempontból, hogy nem közöl jelentéseket, és egyik dokumentumból sem derül ki egyértelműen, hogy vállal-e és ha igen, milyen mértékben felelősséget a Trojka döntéseiért. A programban főképpen a banki és fiskális oldalért felel. Ez jól látható abban, hogy keményebb az elvárások és célok elérésének sürgetésében, mint a két másik résztvevő. Az EKB szerepe problémás lehet abból a szempontból, hogy fontosabbnak tartja az árstabilitás fenntartását, mint adott országokban a költségvetések hosszú távú fenntarthatóságát. Hosszú távon az Európai Valutaalap (EMF) létrehozás jelentene megoldást, mely biztosítaná mindazt a szakértelmet és pénzügyi hátteret, amelyet jelenleg az IMF képvisel.

állapodások megkötése például az Egyesült Államokkal, de Európa gyengélkedő ipari bázisának a megújítása is – vagyis a reálgazdaság egészének versenyképessé tétele.

A Európai Bizottság folyamatosan monitorozza a válságtól sújtott tagországok költségvetési helyzetének alakulását, melynek során differenciált megközelítést alkalmaz a hiányok elbírálásában a tagállamok speciális helyzetének figyelembevételével. A strukturális hiány csökkentésére helyezi a hangsúlyt, vagyis nem veszi figyelembe az egyszeri intézkedéseket és azok hatásait. A Bizottság a nominális hiánycélok teljesítése helyett a költségvetés középtávú fenntarthatóságát tartja szem előtt, adott esetben haladékot adva azoknak a tagállamoknak, amelyek végrehajtják a vállalt strukturális deficitcsökkentési erőfeszítéseket. A hitelcsomagok kiigazító programokkal voltak kombinálva, melynek következtében a programok három fő pillérből álltak: a pénzügyi szektor megerősítése, a bankszektor feltökésítése; a fiskális rendszer fenntarthatósága; a növekedés beindítása és munkahelyteremtés. Ezen intézkedések célja a programországok fenntartható adósságpályáinak kialakítása, illetve az országok visszavezetése a piaci hitelekhez.³⁴

A Bruegel Intézet³⁵ három pillérből álló kritériumrendszert dolgozott ki, mellyel mérhető a hitelprogramok sikeressége. Ezeket a kritériumokat tekintve a programok akkor sikeresek, ha az országok vissza tudnak térni a piacról való finanszírozáshoz. A második kritérium szerint az országoknak be kell tartaniuk a programban szabott feltételeket (költségvetési fegyelem, a pénzügyi szektor reformja, illetve strukturális reformok). Mind a négy ország nagymértékben hajtott végre fiskális konszolidációt. Részben a strukturális reformok végrehajtása is megtörtént, azonban ennek eredményei csupán hosszú távon lesznek érzékelhetők. A harmadik kritérium pedig az előrejelzések és a valós gazdasági mutatók összehasonlításán alapul. A belső kereslet visszaesése mind a három országban nagyobb volt a vártnál. A kereskedelmi mérleg és ezáltal a folyó fizetési mérleg hiánya azonban a várakozásokhoz képest gyorsabban csökkent. Összességében elmondható, hogy Írország sikeres kilépése a programból nagy lökést adott az eurózóna egészére és ezáltal a portugál csomag sikeres befejezésére nézve is.

34 DARVAS Zsolt, André SAPIR, Guntram B. WOLFF: *The longhaul: managing exit from financial assistance*, Bruegel, 2014. Forrás: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/816-the-long-haul-managing-exit-from-financial-assistance (2015. 12. 05.)

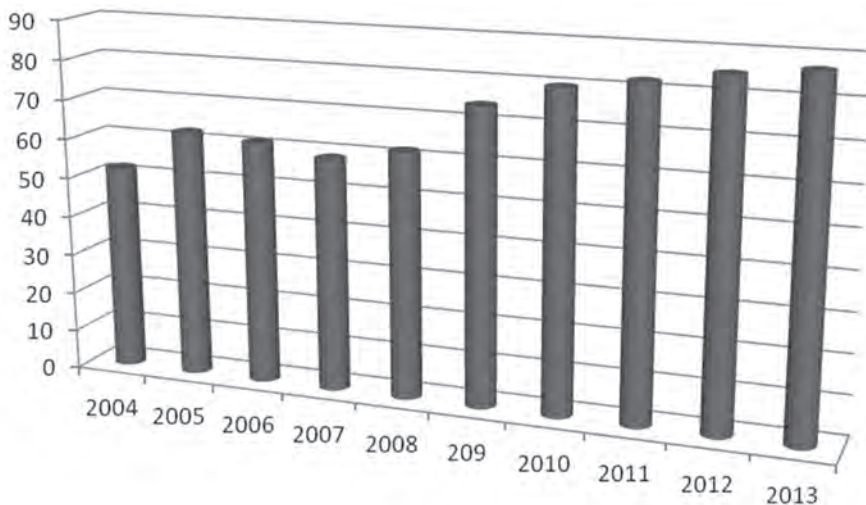
35 Guntram B. WOLFF, Carlos DE SOUSA, André SAPIR, Alessio TERZI: *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures*, 2014. Forrás: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/815-the-troika-and-financial-assistance-in-the-euro-area-successes-and-failures (2015.12. 06.)

4. AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS MAKRO SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSA

4.1. A gazdasági környezet általános romlása

Az Európai Unió a világ legnagyobb egységes piaca, GDP-je meghaladja az Egyesült Államokét,³⁶ valutája, az euró a második legfontosabb fizetőeszköz a világon. Az elmúlt időszakban befejeződött az EU keleti bővítése, amellyel az integráció huszonnyolc tagúvá vált. Számos ország csatlakozott az euróövezethez, megtörtént a lisszaboni szerződés ratifikálása, valamint két új pénzügyi keret elfogadása. Új intézmények jöttek létre, és elkezdődött az Unió új alapokra helyezése. Azonban az elmúlt évtizedben az EU veszített világgazdasági és világpolitikai fajsúlyából, a válság kitörése óta reagálóképessége legyengült. A 2008-as év fordulatot hozott: az USA-ból kiindult gazdasági és pénzügyi világválság Európába is eljutott, felszínre hozta és felnagyította az euróövezet már eleve meglévő problémáit. Ezáltal a kezdeti bankválság államadóssági és később EU-szintű politikai válsággá nőtte ki magát.

A gazdasági válság elleni küzdelem minden erejét lekötötte, és a többi fontos kérdésre (például geopolitika, energiapolitika) adott válaszai veszítettek erejükből. Ezáltal nem csupán az Unión belülről kérdőjeleződött meg az integráció stabilitása, de nemzetközi szinten is.



3. ábra. Az államadósság mértéke a GDP százalékában az EU28-as átlagot tekintve, 2004–2013
(Forrás: Eurostat [2014])

36 Eurostat (2014) adatsorok: GDP folyó áron.

Az Európai Bizottság a 2008-as Általános jelentés az Európai Unió tevékenységeiről című kiadványban³⁷ még optimistán tálalta a válság kilátásait, illetve a kilábalás lehetőségeit, amelyet *A pénzügyi válságtól a fellendülésig: európai cselekvési keret*³⁸ című közlemény volt hivatott összegezni és elősegíteni. Rövidesen kiderült azonban, hogy a válság mélyebb és hosszabb lesz majd, mint Európában eleinte hitték.

A már több ízben hivatkozott Bruegel ajánlást³⁹ készítette a Bizottságnak a 2010–2015-ös időszakra vonatkozóan. Az ajánlások gerincét a gazdasággal kapcsolatos tennivalók tették ki, tekintettel arra, hogy az ajánlás a válság következményeit tartotta prioritásnak Európa jövőjével kapcsolatban. A kutatóintézet legfontosabb teendőnek a már meglévő szerződéses keretek betartatását tekintette: vagyis a stabilitási és növekedési paktumban foglaltakat, illetve a versennyel és a szabadpiaccal kapcsolatos előírásokat. Ezen túlmenően egy válság utáni hosszú távú gazdasági stratégia kidolgozását javasolta, amelynek célja az lett volna, hogy az EU-t visszavezesse a gazdasági növekedéshez és munkahelyteremtéshez; a közkiadások fenntarthatóságát ítélte kulcsfontosságúnak az eurózóna tagállamainak gazdasági fellendítése és a válságkezelő intézkedésekből való kilépés előkészítése érdekében. De a kutatóintézet nemcsak akut válságkezelési javaslatokat tett le az asztalra, hanem az EU intézményi rendszerének átalakítására vonatkozóakat is, továbbá szükségesnek ítélte az EU értelmezésének újradefiniálását is. (Ez a felvetés [*New Narrative for Europe*]⁴⁰ azóta is folyamatosan napirenden van a politikai vitákban, sőt 2015 végére a kétsébséges EU lehetőségének, sőt szükségességének egyre szélesebb körben való elfogadásával újabb, radikálisabb értelmezést nyert.)

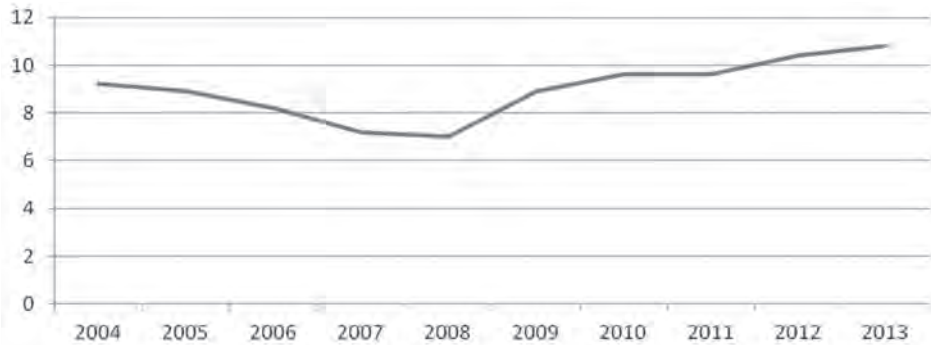
A gazdasági növekedés 2013-ra pozitívba fordult ugyan (*lásd 1. ábra*), de igen gyenge, emellett pedig az EU-28-ak átlagát nézve az államadósság mértéke folyamatosan növekvő szintet mutat, és a munkanélküliség 2014-ben még mindig megközelítette a 11%-ot.

37 Európai Bizottság (2008). European Commission: *General Report – Activities of the European Union*, 2008. Forrás: http://europa.eu/publications/reports-booklets/general-report/index_en.htm (2015. 11. 25.)

38 A közleményt 2008. október 29-én terjesztették elő, és a gazdaság működésének támogatására irányuló cselekvési tervre tesz javaslatot.

39 Bruegel: *Memos to the new Commission – Europe's Economic Priorities, 2010–2015*, 2009. Forrás: <http://bruegel.org/2009/08/memos-to-the-new-commission-europes-economic-priorities-2010-2015> (2015. 11. 25.)

40 Európai Bizottság: *New Narrative for Europe*, 2014. Forrás: http://ec.europa.eu/culture/policy/new-narrative/documents/declaration_en.pdf (2015. 11. 25.)



4. ábra. A munkanélküliség alakulása az Európai Unióban, 2004–2013

(Forrás: Eurostat [2014])

José Manuel Barroso bizottsági elnök második ciklusa elején⁴¹ lépett hatályba a lisszaboni szerződés, amellyel le kívánták zárni (ismerjük el: kevés sikerrel) az amszterdami és a nizzai szerződéssel megkezdett folyamatot, amely arra irányult, hogy megerősítse az Unió hatékonyságát és demokratikus legitimitását, valamint javítsa egységes nemzetközi fellépését.⁴² A szerződés ratifikálása⁴³ korántsem volt egyszerű feladat, először talán ez jelezte igazán a huszónhét tagúra duzzadt Unió államai közti érdekellentéteket. Barroso második ciklusának fő kihívása azonban mégis az euró megmentése volt. A válság megfékezése kivételes intézkedéseket igényelt, köztük teljesen új eszközök kialakítását.

4.2. A reformok elindulása

2011-ben elindult az Európai Szemeszter, az Európa 2020 stratégia⁴⁴ megvalósításának egyik kiemelt eszköze. Bevezetésének célja az uniós gazdaságpolitikák koordinációjának megerősítése volt. Még ebben az évben hatályba lépett a „hatos csomag” (*six pack*), amely a gazdasági kormányzást kívánta új alapokra helyezni. 2011

41 2009. december 1-jén lépett hatályba. Lisszaboni szerződés (2009).

42 A lisszaboni szerződéssel bevezetett főbb változtatások közé tartozik: a minősített többségi szavazások számának növelése az EU Tanácsban, az Európai Parlament megnövelt szerepe a döntéshozásban, a pillérrendszer megszüntetése, új tisztségek létrehozása (az Európai Tanács elnöke és az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője) egy egységes álláspont képviselésének megkönnyítésére.

43 A franciák és a hollandok népszavazáson elvetették.

44 A stratégia részleteit lásd: European Commission: *EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final, 2010. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:-PDF> (2011. 11. 25.)

elején jött létre az Euró Plusz Paktum (korábbi nevén versenyképességi paktum), amelynek középpontjában elsősorban – mint ahogy ez az eredeti javaslat alapján is szerepel – a versenyképesség, majd ezt követően a foglalkoztatás, az államháztartás fenntarthatósága és a pénzügyi stabilitás áll.

4.2.1. Fiskális Paktum

2013-ban ratifikálták a stabilitási szerződést,⁴⁵ amelyben helyet kapott az ún. Fiskális Paktum, és amelyben az euróövezet kormányzásának hatékonyabbá tételéről, illetve a gazdaságpolitikai koordinációról szóló rendelkezések szerepelnek. A pénzügyi fegyvelemről szóló megállapodás aláírói vállalták, hogy strukturális (vagyis az adósságszolgálatot és a konjunktúra hatásait nem tartalmazó) államháztartási hiányuk nem haladja meg a GDP 0,5%-át,⁴⁶ az adósságot pedig 60% alatt igyekeznek tartani. A pénzügyi fegyvelem vállalásának a részes tagországok alkotmányába vagy megfelelő törvényébe is be kell épülnie. A megállapodás azt is lehetővé teszi, hogy a tartósan szabályt szegő tagállamok az Európai Unió Bírósága előtt felelősségre vonhatók legyenek. A részt vevő tagországoknak tehát egyensúlyi vagy szufficitcs költségvetéssel kell rendelkezniük – ez maximum 0,5%-os strukturális (szezonális és egyszeri hatásoktól megtisztított módon mért) költségvetési hiány jelenthet. Ezen túlmenően a hiánynak összhangban kell lennie az adott ország számára előírt, hosszú távú fenntarthatóságot garantáló szinttel is. A zero hiánytól való eltérés csak rendkívüli gazdasági helyzetekben engedélyezett, például súlyos recesszió esetén, vagy ha az államadósság jelentősen a 60%-os plafon alatt van (ez esetben a deficit felmehet 1%-ra is).⁴⁷ Ha a tagország megsérti a szabályokat, automatikus büntetés lép életbe – első fokon orvosolni kell a hibát egy adott időn belül. A nagyobb jogbiztonság érdekében a zero hiány elvét és az automatikus korrekciós mechanizmust

45 Hivatalos nevén Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. Forrás: http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf (2013. 11. 15.)

46 Ez már korábban is létező elem volt. A megreformált Stabilitási és Növekedési Egyezmény megelőző ága (amely a túlzott hiány kialakulását hivatott megelőzni) ezt tartalmazza: a tagállamoknak egy több évre előre meghatározott, strukturális hiányra vonatkozó költségvetési célkitűzéshez kell közeledniük. Új elemként jelenik meg viszont, hogy a középtávú célkitűzés (Medium Term Objective – MTO) nem lehet nagyobb a GDP 0,5%-ánál. (A 60% alatti, GDP-arányos államadóssággal rendelkező szerződő felek esetében a fenti középtávú érték max. a GDP 1%-a lehet.) Az MTO-hoz történő közelítést a Bizottság által kidolgozott időkeret szerint kell megvalósítani.

47 A megállapodás „a tagállam ellenőrzésén kívül eső gazdasági körülmények esetén” (pl. súlyos gazdasági visszaesés) lehetővé teszi a középtávú célkitűzésektől való eltérést.

a tagországoknak nemzeti jogba – alapvetően alkotmányi szinten – kell rögzíteniük 2014. január 1-ig.

Ha a szerződő felek jelentősen eltérnek középtávú célkitűzéseiktől, akkor automatikus korrekciós folyamatot kell beindítaniuk, melyet a Bizottság által lefektetendő alapelvek alapján kell kidolgozni. Ennek tartalmaznia kell a konkrét intézkedéseket, valamint a költségvetési szabályokat felügyelő független intézmények (pl. költségvetési tanácsok) szerepét. Ha a tagország megsérti a zero hiány előírást, és a korrekciót sem hajtja végre a megadott időn belül, az Európai Bíróság kötelező érvényű elítélő döntést hoz, amit a GDP 1%-ában meghatározott pénzbüntetés követ. A büntetést az euróözone-tagok az ESM-be, a többiek az EU költségvetésébe fizetik. A szigorú költségvetési szabályokat nem teljesítő szerződő fél ellen bármelyik szerződő fél eljárást kezdeményezhet az Európai Unió Bírósága előtt, illetve felkérheti az Európai Bizottságot arra, hogy készítsen jelentést a kérdésben.

A túlzott hiány eljárás (ami akkor indul el, ha az államháztartási hiány meghaladja a GDP 3%-ot) alatt lévő szerződő feleknek egy strukturális intézkedéseket tartalmazó gazdasági partnerségi programot kell benyújtaniuk, amelyet az Európai Bizottság és a Tanács értékkel. A túlzott-hiány eljárás során a szerződő felek jóváhagyják a Bizottság által kezdeményezett döntéseket, kivéve, ha minősített többséggel azt elutasítják (fordított minősített többségű szavazás alkalmazása). Az államkötvénykibocsátást a szerződő felek szintén koordinálják egymás között.

A Fiskális Paktum azt is kimondja, hogy az euróövezet működése szempontjából kiemelten fontos területeken a szerződő felek koordinálják gazdaságpolitikájukat. Ennek érdekében a kormányközi megállapodás tartalmazza a megerősített együttműködés alkalmazásának lehetőségét, amellyel az euróövezet tagjai csak az uniós alapszerződésekben meghatározott feltételek betartásával élhetnek. A szerződő felek vállalták azt is, hogy minden jelentős strukturális reformot előzetesen megvitatnak és koordinálnak egymással és az uniós intézményekkel.

A Fiskális Paktum az euróövezeten kívüli szerződő felekre csak az euróövezethez való csatlakozásuk időpontjától alkalmazandó, kivéve, ha az utóbbiak már a közös pénz bevezetését megelőzően önként vállalják az abban foglalt rendelkezések egy részének vagy egészének a végrehajtását. Az euróövezet informális találkozóin ugyanakkor az euróövezeten kívüli országok nem vehetnek részt. A kormányközi megállapodáshoz az Európai Unió azon tagállamai is csatlakozhatnak a későbbiekben, akik nem szerződő felek. Az elfogadott menetrend alapján a kormányközi megállapodás hatálybalépésétől számított legfeljebb öt éven belül meg kell tenni a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy annak tartalma az uniós alapszerződések részévé váljon.

Fontos újdonság, hogy a túlzott költségvetési hiány eljárás szabályai is szigorodnak: a Bizottság a szavazási rend megváltozása miatt nagyobb hatalommal fog rendelkezni, és a túlzott hiánnyal rendelkező országok gazdaságpolitikai felügyelete

is erősödni fog a „kölségvetési és gazdasági partnerségi” programok által. Emellett a részes tagországoknak a jövőben tájékoztatniuk kell a Bizottságot és az Ecofint tervezett állampapír-kibocsátásairól is, és egyeztetni fogják a jelentősebb tervezett gazdasági reformintézkedéseiket is. A szavazási reform lényege a fordított szavazás bevezetése, vagyis ezentúl a Bizottság javaslatának leszavazásához kell a minősített többség és nem a megszavazásához.

További jelentős előrelépésnek tekinthető a döntés, hogy az eurózóna tagállamai állam- és kormányfői szinten is találkozni fognak (euró-csúcs) legalább félévente, és egyszerű többséggel eurózóna-elnököt (*president of the Euro Summit*) is választanak.

2013. január elsején, miután tizenkettedik eurózóna tagállamként Finnország is ratifikálta, hatályba lépett a Fiskális Paktum, amelynek legfontosabb célja, mint azt az imént bemutattuk, a tagállami költségvetési fegyelem megkövetelése és kikényszerítése, legfontosabb elemei pedig az egyensúlyi költségvetés előírása és az automatikus korrekciós mechanizmusok megerősítése. A szerződés kormányközi,⁴⁸ de nyitott: bármely EU-tagország csatlakozhat hozzá.

A Fiskális Paktum mint a gazdasági föderalizmus irányába tett első komolyabb lépés értelemszerűen felvet több, a kétsebességes EU irányába tett kérdést (Eurózóna csúcs, Eurózóna elnök), illetve a gazdasági szuverenitás csökkenésének elemeit is (szorosabb gazdaságpolitikai koordináció, erősebb bizottsági jogkörök a túlzotthiány-eljárás során), ami elkerülhetetlennek tekinthető, sőt középtávon reálisan mindkét fejlemény felerősödésével számolhatunk. A Fiskális Paktum eddigi működése azonban aggodalomra ad okot: a tagországi költségvetési fegyelmet nem volt képes jelentősen megerősíteni.

4.2.2. További reformintézkedések

A gazdaságpolitikai együttműködést közvetetten érinti az Európai Stabilitás Mechanizmust létrehozó szerződés,⁴⁹ amely a pénzügyi nehézségekkel küzdő országok számára nyújt pénzügyi segítséget. Az euórovezet országai által létrehozott szerződés szolgál az elővigyázatossági programok – amelyekben erőteljesen megjelenik a gazdaságpolitikai kondicionalitás – végrehajtására.

48 Nagy-Britannia és Csehország nem írta alá 2012 márciusában, ezért egyelőre nem része a közösségi jognak, de a szándék szerint azzá kell válnia.

49 *Treaty establishing the European Stability Mechanism*. Forrás: www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf (2013. 11. 25.)

A „hatos csomag”

A stabilitási szabályokat és a gazdasági kormányzást megerősítendő 2011 szeptemberében az Európai Parlament megszavazta az ún. „hatos jogszabálycsomagot”, ami az egyik alappillére lett az EU gazdasági kormányzási alapszabálykönyvének, a Fiskális Paktumnak. A hatos jogszabálycsomag elemei az alábbiak:

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) megelőző ágában⁵⁰ kötelezik a tagállamokat a megfelelő mértékű hiánycsökkentésre, és előírják számukra, hogy a költségvetési kiadások tervezését a jövőbeni potenciális gazdasági fejlődés lehetőségeihez kell igazítaniuk. A kiadási szabály szerint pedig a költségvetési kiadások tervezését a jövőbeni potenciális gazdasági fejlődés lehetőségeihez kell igazítaniuk. A kiadások növekedésének nagysága ugyanis nem lehet nagyobb a potenciális GDP növekedési rátájánál.

Az SNE kiigazító ágában a túlzottdeficit-eljárás során sokkal nagyobb hangsúly helyeződik az államadósságra, gondoskodni kell annak megfelelő mértékű csökkentéséről. A költségvetési felügyelet hatékony kikényszerítése esetében tehát erősödik az SNE szankciórendszere. A korrektív ág esetén (a tagállam átlépte a hiányra vonatkozó 3%-os küszöböt) a lépéseket a Szerződés 126. cikke szabályozza, de az adósságállomány alakulása a korábbinál fontosabb szerepet kapott: az államadósság csökkenése akkor tekinthető kielégítő mértékűnek, ha a tagállam három éven keresztül a 60%-os referenciaszint és a tényleges államadósság közötti különbség 1/20-ad részével tudja ezt megtenni. A szabály az összes tagországra vonatkozik, a renDELETEZ kapcsolódó szankciók azonban csak az eurót használó országokra. Az EU10-re vonatkozó szankciókat (makro-kondicionalitás) a kohéziós alapról szóló 1084/2006/EK rendelet szabályozza.

Annak érdekében, hogy a tagállamok költségvetési tervezése hatékony és átlátható legyen, a statisztikai adatszolgáltatás minőségének javítására, a költségvetési tervezést megalapozó makrogazdasági előrejelzések nyilvánosságára és a többéves (legalább három évre előretekintő) költségvetési tervezésére vonatkozó előírásokat is tartalmaz a „csomag”.

A válság megmutatta a tagállamok közötti makrogazdasági egyensúlytalanságok veszélyeit, ezért az egyensúlytalanságok észlelésére és kiigazítására létrehozták a túlzottdeficit-eljárás mintájára a túlzott egyensúlytalansági eljárást. Az eljárás a makrogazdasági egyensúlyhiányok korai észlelése egy riasztási mechanizmus segítségével (*alert mechanism*), és 10 mutatóból álló eredménytáblára (*scoreboard*) épül.

50 A preventív ág azon tagállamokra vonatkozik, amelyek még nem lépték át az államháztartási hiányra vonatkozó, GDP-ben mért 3%-os küszöböt. Az SNE preventív ága ezen tagállamok esetében is előírja viszont a közkiadások javításának szükségességét, mégpedig úgy, hogy a strukturális hiányra vonatkozó középtávú célkitűzéshez a tagállamnak megfelelő mértékben közelednie kell.

Az eredménytábla konkrét indikátorai a következők: 1. a folyó fizetési mérleg egyenlege, 2. a nettó nemzetközi befektetési pozíció, 3. az exportpiaci részesedések, 4. a nominális fajlagos munkaköltség, 5. a reál effektív árfolyamok, 6. a munkanélküliség alakulása, 7. a magánszektor adóssága, 8. a magánszektorbeli hiteláramlás, 9. az ingatlanárak, 10. az államadósság. A küszöbértékek átlépése még nem jelenti szükségszerűen egyensúlyhiányok létét, ilyen esetben ország-specifikus, átfogó vizsgálat (*in-depth review*) alá kell vetni az adott tagállamot. Ha az elemzés súlyos, a Gazdasági és Monetáris Unió működését veszélyeztető egyensúlyhiányt azonosít, túlzott egyensúlytalansági eljárást (EIP) kell indítani. Az EIP alá vont tagállamnak kiigazító intézkedési tervet (*corrective action plan, CAP*) kell kidolgoznia. Szankciók csak az euróövezetre vethetők ki. A korrekciós intézkedések (*CAP*) megtételének elmulasztása esetén az euróövezet tagállamai az alábbi módon szankcionálhatóak: a Tanács a GDP 0,1%-ának megfelelő kamatozó letét elhelyezéséről dönthet, fordított szavazási módot alkalmazva. Ha (i) a tagállam másodjára is elégtelen CAP-ot nyújtott be, vagy (ii) a Tanács másodjára is úgy találja, hogy nem történtek meg a szükséges intézkedések, akkor a Tanács (fordított szavazással) a GDP 0,1%-ának megfelelő bírságot szab ki. (A második esetben a letétet alakítják át bírsággá. A CAP elégtelensége esetén pedig – mint látszik – csak a második elmarasztalás von szankciót maga után).

A hatos csomaggal bővültek tehát a szankcionálási lehetőségek, szigorodtak az ex post szankcionálási lehetőségek, és megjelentek az ex ante korrekciós eszközök.

A „kettes csomag”

Az euróövezet országaiban alkalmazandó, az euróövezeti országok költségvetési felügyeletének erősítését szolgáló, 2013. februárban elfogadott ún. kettes jogszabálycsomag további új eszközöket hozott létre. A csomag egyik eleme⁵¹ tovább erősíti a pénzügyi felügyeletet azáltal, hogy lehetővé teszi az euróövezeti tagállamok költségvetéseinek aktívabb előzetes ellenőrzését és értékelését. A cél elérése érdekében közös ütemtervet és közös szabályokat állít fel. Az alapvető cél az elfogadott költségvetéstől való eltérés (vagyis a hiány megnövekedésének) megelőzése. A csomag másik eleme⁵² jelentősen szigorítja a pénzügyi nehézségekkel küzdő, pénzügyi támogatásban részesülő programországok költségvetési felügyeletét. A kettes jogszabálycsomag

51 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes költségvetési tervek monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya megszüntetésének biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről, 2011/0386 (COD)

52 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről, 2011/0385 (COD)

gyakorlatilag kodifikálja azt a gyakorlatot, amelyben a programország számára gazdaságpolitikai feltételeket szabtak az elővigyázatossági program keretében. A csomag jogalapja az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 136. cikke.

Az eurózóna tagállamainak szorosabb költségvetési felügyeletéről és a túlzott hiány megszüntetésének biztosításáról szóló rendelet a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szabályait egészíti ki. A rendelet fő újítása az euróövezeti tagállamok nemzeti költségvetéseinek *ex ante* koordinációja, illetve a túlzotthiány-eljárásban szigorúbb felügyeleti mechanizmus bevezetése (rendszeres jelentési kötelezettség és monitoring). A javaslat értelmében a jövőben az euróövezet tagállamainak minden évben ugyanabban az időben (okt. 15-ig) kell benyújtaniuk költségvetési tervezetüket a Bizottságnak, amelyet a Bizottság véleményez (nov. 30-ig), és szükség esetén felkéri az illetékes kormányokat, hogy – euróövezeti tagságukból eredő kötelezettségeiknek megfelelően – módosítsák azt.

A súlyos finanszírozási nehézségekkel küzdő euróövezeti tagállamoknak erőteljesebb gazdasági és költségvetési felügyeletéről szóló rendelet alapján szigorítani és egyszerűsíteni kell a felügyeletet az euróövezet azon tagállamai esetében, amelyek pénzügyi segítségben részesülnek, illetve amelyeknek pénzügyi stabilitása komoly veszélyben forog. Ezzel gyakorlatilag a válság alatt kialakult gyakorlat lett jogszabályba foglalva.

4.3. A valódi gazdasági és monetáris unió létrehozásának programja

Az első hivatalos terv az EU gazdasági kormányzásának föderalizálására 2012 júniusában jelent meg. A Herman Van Rompuy (Európai Unió Tanácsa elnöke), José Manuel Barroso, Mario Draghi (EKB elnöke) és Jean-Claude Juncker, az Eurogroup elnöke által elkészített terv meglehetősen elnagyolt, de a gazdaságpolitikai koordináció jelentős megerősítését tartalmazó terv,⁵³ mely *A cél a valódi gazdasági és monetáris unió* címet viseli. A jelentés a következő időszak kívánatos lépéseit vázolja fel, melyek a gazdasági és monetáris unió működési hibáit kívánják orvosolni. A terv szerint *integrált pénzügyi keretet* kellene létrehozni közös európai bankfelügyelettel és egy európai betétbiztosítási és szanalási rendszerrel. Az újonnan létrehozandó *integrált költségvetési keret* pedig azt jelentené, hogy meghatározott államadósság feletti kötvénykibocsátás csak az eurózóna többi tagjának egyetértésével lenne lehetséges, vagyis fontos költségvetési kérdéseket közösségi szintre emelnének, ezzel együtt viszont felmerül a közös kötvénykibocsátás és az államadósságokért való közös felelősségvállalás iránti igény is. A terv szól még egy

53 Herman VAN ROMPUY et al.: *A cél a valódi gazdasági és monetáris unió*, 2015, december. Forrás: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf (2016. 01. 20.)

integrált gazdaságpolitikai keretrendszerrel és az európai intézmények *demokratikus legitimitásának* növeléséről is.

A reformterv szerint az *első*, időben legsürgetőbb feladat az *integrált pénzügyi keretrendszer* – a bankunió – létrehozása a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében. A keretrendszer egy kétszintű (európai és tagállami) egységes európai felügyeleti rendszerből, a közös betétbiztosítási és a bankszanalási keretrendszerből állna, ami összhangban van a Bizottság és a Tanács elképzeléseivel is. A felügyeleti rendszert egy közös hatóságnak kellene működtetnie, a hatóság fizetőképességét pedig az Európai Stabilitási Alap (ESM) garantálná az euróövezet vonatkozásában.

A *második* feladat az *integrált költségvetési keretrendszer* kialakítása. A cél a tagállami költségvetést – ideértve a hiányt és az államadósság felső határát – érintő döntések egy részének közösségiesítése, közösségi szintre emelése. Ha egy tagállam a közösen eldöntött szinten túl tervezne eladósodni, akkor azt indokolnia kell, és azt a többi tagállamnak jóvá kell hagynia. A javaslat szerint a közös kötvénykibocsátás lehetőségét középtávon meg kell oldani. A dokumentumban megjelenik egy euróövezeti költségvetési testület felállításának az elképzelése is.

A *harmadik* feladat az *integrált gazdaságpolitikai keret* létrehozása. A cél a gazdaságpolitikai koordináció keretrendszere kikényszeríthetőségének az erősítése az európai szemeszter és az „Euró Plusz Paktum”⁵⁴ alapelveire építve.

A *negyedik* feladat a *demokratikus legitimitáció és elszámoltathatóság erősítése*. A menetrend szerint erre azért van szükség, mert ha a kompetenciák átcsoportosítása nem jár együtt a demokratikus kontroll erősítésével, akkor elmélyül a legitimitációs válság. A legitimitáció erősítése kapcsán felmerülhet az Európai Parlament feladatainak bővítése, a döntéshozatalban való részvétele, a nemzeti parlamentek uniós ügyekben játszott szerepe, az Európai Bizottság elnökének közvetlen megválasztása.

Az Európai Bizottság a négy elnök jelentésével párhuzamosan 2012. november 28-án hozta nyilvánosságra a négy elnök anyagánál részletesebb vitaindító dokumentumát⁵⁵ a valódi Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megteremtéséről, amely meghatározza nemcsak a válságkezelés intézményi, jogalkotási folyamatait, de a gazdasági kormányzás alapvető reformintézkedéseit is. A Bizottság a

54 Az Euró Plusz Paktum célja, hogy kiegészítse a Stabilitási és Növekedési Paktumot, illetve az EU gazdaságpolitikai koordinációját. Az Euró Plusz Paktum kiegészíti a maastrichti mutatókat egy ötödik mutatóval, a fenntarthatósági résszel, ami azt méri, hogy a tagállamok nyugdíjrendszerei, az egészségügyi és segélyezési rendszerek milyen hatással lehetnek a költségvetésre. Továbbá a tagállamoknak jóval óvatosabban kell eljárniuk a bankcsődök kezelésénél, és vállalniuk kell, hogy nem folytatnak káros adóversenyt eredményező adópolitikát. Forrás: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf (annex to the European Council Conclusion, 24/25 March 2011.) (2012. 05. 22.)

55 European Commission Communication: *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate*, Brussels, 30.11.2012 COM(2012) 777 final/2.

dokumentumban áttekintette a rövid távon (6–18 hónap), középtávon (18 hónap – 5 év), illetve hosszú távon (5 éven túl) szükséges lépéseket, amelyek a valódi GMU megteremtése céljából szükségesek. Míg a rövid távú intézkedésekhez nem szükséges a Szerződés módosítása, addig a középtávú és hosszú távú elképzeléseknél a jelenlegi szerződéses keretek nem teszik lehetővé a továbblépést, ezért a Szerződés módosítása szükséges.

A bankunió területén a Bizottság 2012 őszén javaslatcsomagot terjesztett elő, melynek célja egységes felügyeleti mechanizmus (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) kidolgozása volt a bankunió megvalósulása érdekében. A válság egyértelműen igazolta, hogy csak európai szintű felügyelet biztosíthatja az integrált banki ágazat megfelelő ellenőrzését és az EU, de különösen az euróövezet pénzügyi stabilitását. Az SSM az Európai Központi Bank (EKB) és a nemzeti felügyeleti együttműködése, kölcsönös információcseréje révén valósul meg. Az EKB-ra ruházott felügyeleti feladatokat uniós szinten kell végrehajtani a prudenciális szabályok, a kockázatellenőrzés és a válságmegelőzés egységes és hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében. A nemzeti hatóságok továbbra is ellátják azokat a feladatokat, amelyek nemzeti szinten eredményesebben végrehajthatók. Miután létrejött az euróövezeti bankokra vonatkozó egységes prudenciális mechanizmus, lehetőség nyílik arra, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus közvetlenül tőkésítse fel a bankokat. Az egységes felügyeleti és bankszanálási mechanizmus alapja az Európai Bankhatóság EBA által kidolgozott *egységes szabálykönyv*, amely valamennyi tagállami pénzügyi intézmény működésének keretszabályát is adná. A következő lépés az *egységes bankszanálási rendszer* felállítása (*Single Resolution Mechanism*). A hatékonyan működő bankunióhoz az integrált felügyeleten kívül egységes bankszanálási gyakorlat is szükséges. A Bizottság három pontban foglalta össze, hogy milyen elvek mentén szeretné megvalósítani az egységes bankszanálási rendszert. A magas prudenciális követelményeknek és az egységes felügyeleti gyakorlatnak köszönhetően eleve minimálisra kell, hogy csökkenjen annak lehetősége, hogy egy bank csődközeli állapotba kerüljön. El kell kerülni továbbá, hogy a tagállami költségvetést, illetve az adófizetőket terhelje a bankszanálás költsége. És végül kizárólag a bankok befizetéseiből felállított alap finanszírozhatja a bankszanálási eszközök alkalmazását.

A *hosszú távú* cél az euróövezet valamennyi bankjára kiterjedő, teljes bankunió felállítása. Az EKB egységes szabálykönyvön alapuló közvetlen felügyelete és az EBA által kialakított egységes felügyeleti gyakorlat révén valósulhat meg az euróövezet valamennyi bankjára kiterjedő felügyeleti integráció, amit kiegészít az egységes *bankszanálási rendszer*, és a valamennyi tagállamban megerősített *betétbiztosítási rendszer*, amely hozzájárul a befektetői bizalom, végső soron az euróövezet pénzügyi stabilitásának helyreállításához.

Az *egységes költségvetési rendszer* területén *rövid távon* a *kettes csomag* elfogadása és a már létrehozott mechanizmusok teljes körű alkalmazása volt a cél – ez már megvalósult. További fontos célkitűzés volt az állami beruházások elősegítése. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény megelőző ágában a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a költségvetési folyamatok vizsgálatakor miként vehetők még inkább figyelembe az állami beruházásokra fordított kiadások.

Középtávon a költségvetési felügyelet további erősítését jelölte meg célként a bizottsági alapdokumentum, ezen belül a kettes csomag által bevezetett intézkedések továbbfejlesztését; a *nemzeti költségvetések feletti európai ellenőrzés további erősítését* a nemzeti költségvetéseknek az európai kötelezettségvállalásoknak megfelelő felülvizsgálatának kikényszeríthetősége érdekében; a *tagállami költségvetés-tervezetek módosítása* kötelezettségének előírását, ha uniós szinten ezt indokoltnak minősítik annak okán, hogy a tagállam eltért a közösen már meghatározott költségvetési alapelvektől; szorosabb ellenőrzést és együttműködést, *kiigazítás előírásának lehetőségét* olyan esetekben, ha egy nemzeti költségvetési intézkedés alapvetően eltér az uniós szinten meghatározott *költségvetési konszolidációs* pályától; egyértelmű uniós kompetencia létrehozását a *nemzeti költségvetési jogrendek harmonizációjára*. A dokumentumban felmerül a korábban már említett *Adósság-visszavásárlási Alap (Redemption fund)* is. Ez a koncepció eredetileg a Német Gazdasági Szakértők Tanácsának 2011-ben nyilvánosságra hozott javaslata volt. A javaslat célja, hogy az euróövezeti tagállamok államadósságát fenntartható szinten tartsa a finanszírozási költségek minimalizálása által. A mechanizmus az alábbiak szerint működne. A tagállamok államadósságát két részre bontanák: a GDP 60%-a alatti tartozásukért saját maguk felelnének továbbra is; de a GDP 60%-át meghaladó adósságrészt pedig az alapba vezetnék át. A tagállamoknak az alapba átvezetett adósságot egy meghatározott idő (pl. 25 éves időszak) alatt kellene törleszteniük. Az alap kötvényeket bocsátana ki, és az ebből származó bevételt a tagállamok arra használnák fel, hogy azzal fedezzék a forgalomban lévő kötvényállomány visszavásárlását és az új forrásbevonást. A bizottsági javaslatban megjelent az *Eurójegyek (Eurobills) intézménye* is. Ez 1-2 éves futamidejű eurójegyek közös kibocsátását jelentené, mely által megteremthető egy nagy, rövid lejáratú értékpapírpiac, amely lehetővé tenné a rövid távú likviditás biztosítását az euróövezet tagállamai számára.

Az *egységes gazdaságpolitikai keretrendszer* területén *rövid távon* a következő fő programjavaslatok szerepelnek: a jelentősebb tagállami *reformok előzetes koordinációjának bevezetése* az Európai Szemeszter keretein belül és a „*Konvergencia és Versenyképesség Eszköz*” („*Convergence and Competitiveness Instrument – CCI*) elindítása. A CCI magában foglalja a strukturális reformok végrehajtását célzó szerződéses viszonyok kialakítását, amelynek kialakítása a *hatos csomag* részeként létrehozott *Makro-egyensúlytalansági Eljárás*on (*Macroeconomic Imbalances Procedure – MIP*) alapul. A tervezet szerint a túlzott egyensúlytalansági eljárás alatt lévő tagállamoknak

kötelező lenne megkötni, a többi tagállam önkéntesen vállalhatná. Az alapja egy a Bizottságnak benyújtott korrektív intézkedési terv, amit a Bizottság értékkel. A tagállam és a Bizottság megállapodik az intézkedések részleteiről, azok időzítéséről és végrehajtásáról. Ezt a szerződéses viszonyt a nemzeti parlamentnek is jóvá kell hagynia. A CCI másik eleme a szerződéses viszony *pénzügyi támogatása*. A pénzügyi eszköz célja az EMU működése szempontjából fontos szerkezeti reformok elősegítése. Az eszköz az EU költségvetésének része lenne, de nem képeznék részét a többéves pénzügyi keretnek. Az eszköz létrehozható a másodlagos jogalkotás szintjén, nem igényel szerződésmódosítást. Az eszköz forrása: a tagállamok vállalása vagy a saját forrásokról szóló határozatban foglalt jogi kötelezettség lenne. Nagysága kezdetben korlátozott lenne, majd középtávon a bizottsági tervek szerint lehetne növelni.

Középtávon a *gazdaságpolitikai koordináció további erősítése* az egyik legfontosabb cél. Ennek keretében a Bizottság szeretné a Szerződés módosításával lehetővé tenni, hogy az eurózóna szorosabb koordinációt alakíthasson ki az *adópolitika és a munkaerőpiaci szabályozás területén*. Továbbá javaslat készült arra vonatkozóan is, hogy az Általános Gazdaságpolitikai Iránymutatások és a Foglalkoztatáspolitikai Iránymutatások egységes jogalapja lehessen. Ez a szociálpolitikai kérdések közösségiesítését jelenti, ami eddig számos tagállam (elsősorban Nagy-Britannia) erős ellenállásába ütközött. További cél egy *eurózóna-költségvetés (fiskális kapacitás) létrehozása* az euróövezetben zajló strukturális reformok támogatásához, autonóm forrásból. Ez kezdetben a másodlagos jog alapján, majd megerősített formájában már a Szerződés módosításával történhetne meg.

Az egységes gazdaságpolitikai keretrendszer területén a hosszú távú célítűzések az alábbiak: teljes gazdaságpolitikai és fiskális koordináció: teljes körű költségvetési (fiskális) és gazdasági unió megvalósítása központi euróövezeti költségvetéssel, ami segítene az aszimmetrikus sokkok kezelésében. A központi eurózóna költségvetésnek joga lenne kötvénykibocsátásra (eurókötvények), és cikluson átívelő pénztranszfert jelenthetne (jó időben a tagállam automatikusan befizet, rossz időben pénzt kap). Fontos alapelve lenne, hogy hosszú távon egyik tagállam sem lehet nettó nyertes vagy vesztes, nem lehet tartós pénztranszfer egyik tagállam kárára, illetve előnyére. A központi költségvetés megvalósítása érdekében a Szerződés módosítása szükséges, és lehetővé kell tenni, hogy egy a Bizottságon belül GMU Kincstár (*EU Treasury*) uniós szintű adóztatási jogkörrel rendelkezzen, vagy kötvény-kibocsátási képessége legyen (eladósíthatja magát). A tervek szerint az euró bevezetésére készülő tagállamok szabadon csatlakozhatnak ehhez a rendszerhez.

Az áttörésként értelmezhető bizottsági javaslatcsomag néhány *egyéb területre* vonatkozó kezdeményezést is tartalmaz. *Rövid távon* szükségesnek itéli az *euróövezet külső képviselőjének megteremtését*, alapvetően az euróövezet egységes álláspontjának képviselője érdekében a multilaterális pénzügyi szervezeteknél, legfőképp az

IMF-ben. Ehhez kétlépcsős tervet fektet le: az első lépcső keretében az euróövezeti tagállamok egységes csoportjának megteremtése a cél az IMF-ben, továbbá az euróövezet egészének az IMF-ben megfigyelőként történő részvételének az elérése. A második lépcsőben aztán saját helyet kell létrehozni az euróövezet számára az IMF döntéshozó testületeiben.

A bizottsági terv a politikai unió kérdéseire is kitért. A javaslatok erősen növelik nemcsak az EU, illetve az eurózóna föderális jellegét, de az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások ellenőrző szerepét is. Az Európai Bizottság szerint a 2014-es európai parlamenti választásokat arra kellett volna felhasználni, hogy a pénzügyi és gazdasági unió további építésével kapcsolatos kérdésekről széles körű társadalmi vita alakuljon ki. Erre ténylegesen alig került sor.

A terv gazdaságpolitikai reformokra vonatkozó javaslatainak megvalósítása alapvetően az előírt menetrend szerint folyik, de a válság folyamatos áttérjedésével a politika területére egyre több szó esik egyéb területek (migráció, védelem, intézményi kérdések) reformjáról is. E tekintetben figyelemreméltó, hogy a bizottsági terv szerint a menetrend negyedik fázisában a *politikai unió* létrehozására kerülne sor.⁵⁶

56 2012 szeptemberében jelent meg a Guido Westerwelle német külügyminiszter kezdeményezésére felállított Zukunftgruppe (Európa Jövője Csoport) jelentése, amely már jóval több konkrétumot tartalmaz. Westerwelle a francia, az olasz, az osztrák, a portugál, a spanyol, a dán, a lengyel, a belga, a holland és a luxemburgi külügyminisztert kérte fel, hogy vegyenek részt a munkában. A dokumentum legfőbb gondolata az, hogy intenzívebb integrációra van szükség a válság legyőzése és a hosszú távú célok elérése érdekében. A jelentésben abszolút prioritást élvez a Gazdasági és Monetáris Unió megerősítése a gazdasági kormányzás erősítésének és új, EU szintű mechanizmusok létrehozásán keresztül. Hosszabb kitekintésben a válság elhárítása után alapvető változásokat akarnak elérni az EU működését illetően. A többségi szavazási rendszerre való áttéréssel alapos revízió alá helyeznék és megerősítenék a közös európai biztonság- és védelmi politikát. Célul tűzték ki a közös EU-képviselést a nemzetközi szervezetekben, végső soron pedig egy európai hadsereg felállítását is. Intézményi reformok útján tovább erősítenék az Európai Bizottság pozícióit és az Általános Ügyek Tanácsa koordinációs szerepét. A bizottsági elnök az EU miniszterelnökeként funkcionálna, és személyesen nevezné ki saját kormányát. Az egyik elképzelés szerint az állampolgárok személyesen választanák a bizottsági elnököt. Kétkamarás Európai Parlamentet javasolnak, amelynek lenne törvénykezdeményező joga, és a felső kamara lenne fenntartva a tagállamoknak (ez a jelenlegi Tanács). Az EP demokratikus legitimitását erősítendő – akár már 2014-ben – az EP-választásokon összeurópai pártok indulnának, amelyekre az európai polgárok közvetlenül szavaznának.

4.4. Az öt elnök jelentése

2014 júliusában az Európai Parlament Jean-Claude Junckert választotta meg az Európai Bizottság elnökének.⁵⁷ A beiktatása óta eltelt időben külpolitikai és migrációs válság és az ezekre adandó politikai válaszlépések uralták az uniós politikai agendát. A gazdaságpolitika területén is folytatódnak azonban a reformok, immár alapvetően a hosszú távú, normatív intézkedések és nem az akut válságkezelési akciók formájában. 2015. június 22-én Juncker az euróövezeti csúcstalálkozó elnökével, az eurócsoport elnökével, az Európai Központi Bank elnökével és az Európai Parlament elnökével közösen jegyzett tervet fogadott el és tett közzé (*A gazdasági és monetáris unió szorosabbra fűzéséről – Az öt elnök jelentése*).⁵⁸ A 2015. július 1-jétől három fázisban végrehajtandó terv célja, hogy legkésőbb 2025-ig létrejöjjön egy valódi, koherensen koordinált gazdasági és monetáris unió. A javaslat az alábbi gazdaságpolitikai célokat tűzi ki: a tagállami versenyképességi hatóságok létrehozása, a pénzügyi unió létrehozása (egységes bankfelügyelet, egységes bankszanálás és egységes betétbiztosítás kialakítása), a költségvetési unió és egy tanácsadó funkciót ellátó Európai Költségvetési Tanács létrehozása. Egy közös makrogazdasági stabilizációs funkció (költségvetés) létrehozása, a gazdasági és monetáris unió egységes külső képviselőjének megvalósítása, az eurócsoport szerepének megerősítése és egy euróövezeti kincstár létrehozása.⁵⁹ A fenti javaslatok megvalósulása esetén az euróövezet markáns lépést tenne a gazdaságpolitikai koordináció szintjének megerősítése felé.

57 Juncker választási kampányában öt prioritást jelölt meg: a gazdasági növekedést és munkahelyteremtést; az energiaszektor reformját az energiaunió létrehozásán keresztül; az Egyesült Államokkal kötendő kereskedelmi megállapodást; valamint új konszenzust kialakítását az Egyesült Királysággal. Felmerült az intézményi reformok szükségessége és a többsebességes Európa gondolata is. A legfontosabbnak a növekedést és a munkahelyteremtést tekintette az oktatásra, kutatásra, innovációra, megújuló energiaforrásokra, energiahálózatok kiépítésére és ipari központok kialakítására irányuló beruházások ösztönzésén keresztül.

58 *The Five Presidents' Report – Completing Europe's Economic and European Union, 2015.* Forrás: http://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (2016. 01. 20.)

59 A jelentés három szakaszt határoz meg. 1. Az „elmélyítési szakasz” (2015. július 1-jétől 2017. június 30-ig). Feladatok: a versenyképesség és a strukturális konvergencia fokozása, felelős nemzeti és euróövezeti szintű költségvetési politikák elérése, a pénzügyi unió megvalósítása, valamint a demokratikus elszámoltathatóság javítása. 2. A „gazdasági és monetáris unió megvalósítása”. Feladatok: a konvergenciafolyamat kötelezőbb jellegűvé tétele, például jogi jelleget öltő, irányadó konvergencia-mutatók, valamint az euróövezeti kincstár létrehozása révén. 3. A „végső szakasz” (legkésőbb 2025-ig). Feladatok: az összes tervbe vett intézkedés végrehajtása.

5. ÖSSZEGZÉS

Az Európai Unió a 2008-ban kezdődött gazdasági-pénzügyi válság nagy vesztesének tekinthető. A pénzügyi válság lerontotta az európai pénzügyi szektor azon képességét, hogy a megtakarításokat a hosszú távú beruházásokhoz irányítsa. Ezért az egyik fontos kérdés az, hogy Európa hagyományosan nagymértékű függése a bankoktól a hosszú távú beruházások finanszírozása terén átadja-e (és át kell-e adnia) majd a helyét egy olyan diverzifikáltabb rendszernek, amelyben a közvetlen tőkepiaci finanszírozás (azaz a kötvényfinanszírozás) jelentősen nagyobb részt tesz ki, és amelyet az intézményi befektetők (például nyugdíjalapok) nagyobb mértékű részvétele jellemez, vagy valamely más alternatívának. Különös figyelmet kell fordítani a kkv-k finanszírozási igényeire, mivel azok képesek alátámasztani a hosszú távú növekedést. A gazdaság kapacitása a hosszú távú beruházások finanszírozására attól függ, képes-e a pénzügyi rendszer nyílt versenypiacok révén ezeket a forrásokat eredményes és hatékony módon a megfelelő felhasználókhöz és felhasználásokhoz irányítani. Ez a folyamat megvalósítható különféle közvetítőkön keresztül – ideértve a bankokat, a biztosítókat és a nyugdíjalapokat –, valamint a pénzügyi piacokhoz való közvetlen hozzáférés útján.

Európában a befektetések vagy a megtakarítások GDP-hez viszonyított aránya jobb a világ más régióihoz képest. Ez az összkép azonban elrejtja a tényt, hogy a gyenge makrogazdasági helyzet és kilátások következtében jelenleg mind a megtakarításokkal rendelkezőket, mind a befektetőket nagyfokú bizonytalanság, kockázatkerülés és a bizalom hiánya jellemzi. Ez tartós hatásokkal járhat, további állandó akadályokat teremtve a hosszú távú finanszírozás kínálata előtt. Tehát a pénzügyi szektor számára lehetővé kell tenni a reálgazdaság támogatását a pénzügyi stabilitás veszélyeztetése nélkül.⁶⁰

A válság makrogazdasági hatásai eltérőek voltak az egyes országokban, más mélységű problémákat hoztak a felszínre, illetve a válság jellege is eltérő az egyes országokban. Ez is kizárta az egységes válságkezelés lehetőségét. A nemzeti szintű válságkezeléssel viszont egyes esetekben a közösségi szabályokat⁶¹ sértették meg, különösebb következmény nélkül.

Az elmúlt évek politikai és gazdasági folyamatai jelentős átrendeződést eredményeztek az európai politikai geometriában is. Egy új európai erőter formálódik, amelyben átalakul az európai nagyhatalmak szerepe, és átrendeződnek a relatív súlyok is. Az átrendeződés legnagyobb nyertesének Németország tűnik, és regionális primátusa minden bizonnyal egyértelművé válik. A német politikai elit szinte teljes

60 MARJÁN: *i. m.*

61 A Stabilitási és Növekedési Paktumban megfogalmazott hiánycélok.

spektruma támogatja a szorosabb integrációt, amely segít majd a német hegemonia miatti félelmek enyhítésében. A történelem (és a kényszer) alakította úgy, hogy az európai politikai átrendeződés mozgatórugója a gazdaság és a közös pénz lett. A közeli jövőben az Európai Unió legfontosabb feladata a gazdasági válság meghaladása és a gazdasági válság nyomán létrejött egyéb krízishelyzetek megnyugtató rendezése, ami rendkívül nehéz feladatnak ígérkezik. A válság immár mintegy hat éve alatt teljesen egyértelművé vált, hogy az Európai Unióban véghezvitt válságkezelési folyamatok jóval túlmutatnak a konkrét válság kérdésén: ezek az intézkedések és az ezek során felmerülő politikai viták az Unió hosszú távú jövőjét határozzák meg. Az eddig meghozott válságkezelő intézkedések számos fontos intézményi reformot indítottak be⁶² 2010–2015 között, amire az EU megalapítása óta nem volt példa. Tehát korántsem jelenthetjük ki az Unió tétlenségét a válságkezelés területén, de a 2014-ben kezdődött európai politikai ciklusban további jelentős, az európai gazdasági kormányzást illető reformok lesznek szükségesek. Ezek meghozatalára alapvetően az EU fejlődésének irányát nagyban befolyásoló brit népszavazás eredményének ismeretében lesz majd lehetőség.⁶³

62 Lásd: MARJÁN Attila: *Az európai politikai geometria átalakulása és egyes tagállamok Európa-politikája*, Pro Publico Bono, (2013)/4, 4–15.

63 A jelen fejezett keretei nem teszik lehetővé ennek a témának a tárgyalását, ezért lábjegyzetben jegyezzük meg, hogy mivel a világ erőközpontjai között a verseny természetesen nem csak gazdasági területen zajlik, az EU-nak erősítenie kell *hard power* és *soft power* eszközeit, mert csak így tudja majd fokozni közeli és távolabbi környezetének biztonságát, ami saját stabilitásának az előfeltétele. Az Európai Tanács 2013. decemberi CSDP-határozata alapján egyfajta „védelmi szemeszterrel” kellene közelíteni a tagállamok stratégiai elképzeléseit, meg kellene alkotni az új európai biztonsági stratégiát, amely után rá lehetne „fordulni” az elkötelezettebb katonai és civil válságkezelési képességek fejlesztésére. A 2014. évi uniós választások után szükség lenne egy európai védelmi felülvizsgálatra, amely figyelembe veszi a világ fejleményeinek az elkövetkező évtizedben várható kimenetelét, és a belátható jövőnek megfelelően definiálja a biztonságot, amelynek során nagyobb figyelmet fordítana a biztonság új dimenzióira, a gazdasági, információs, demográfiai, kulturális és környezetvédelmi változásokra. Az előrejelzéseknél számba kell venni a változásoknak az európai érdekekre és értékekre gyakorolt várható hatásait, kalkulálni kell, hogyan befolyásolhatjuk a fejleményeket gazdasági, diplomáciai és katonai hatalmi forrásokkal és eszközökkel. Juncker 2015 márciusában az ukrajnai orosz agresszióra válaszul az európai haderő létrehozásának szükségessége mellett érvelt.

A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA A GLOBÁLIS, UNIÓS ÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETRE – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FELÜGYELETI ELVEKRE

1. A PÉNZÜGYI VÁLSÁGRÓL, OKAIRÓL – SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET CENTRIKUSAN²

1.1. A válság első hullámai

A 2008-ban elmélyülő globális krízis az 1929–1933-as nagy gazdasági világválság óta a legjelentősebb visszaesést okozta a világgazdaságban. A válság az amerikai másodlagos jelzálogpiacokról indult ki, de a világ számos pontján máig éreztetni hatását. A krízis – a világgazdaság, benne különösen a bankszektor intézményi és működési globalizálódottsága okán – érzékenyen érintette az európai bankokat is. A hitelcsatornák kiszáradása, piaci bizalmatlanság, tartós gazdasági visszaesés, majd állami mentőcsomagok, regulációs törekvések – ezek a válság hatásai, főbb következményei.

A válság kezdeteként számon tartott 2007-es év folyamán közel 1,3 millió amerikai ingatlan volt árverés tárgya, ez a 2006-os adatokhoz képest 79%-os emelkedést jelentett. A főbb bankok, gazdasági intézmények, pénzintézetek a világon hozzávetőlegesen 435 milliárd amerikai dolláros veszteséget szenvedtek el 2008 júliusáig. Amikor világossá vált, hogy az Egyesült Államokat pénzügyi válság érte, az elemzők kezdetben csak az amerikai ingatlanpiacra szűkítették a krízist, azonban a válság hamar kiterjedt az egész világra. Az euró-zónában a növekedés 2008-ra teljesen leállt, a térség tartós recesszióba került, majd 2009-re az egész fejlett világ recesszióba süllyedt, de a feltörekvő országok gazdasági növekedése is lelassult.

Az észak-amerikai jelzálogpiaci válság, sőt a pénzügyi szektor egészének meggyengülése a szabályozási környezet gyengéségeire vezethető vissza. Az Egyesült Államok központi bankja alacsonyan tartotta az alapkamatot, negatív reálkamatláb keletkezett, amely a hitelfelvételi kedvet serkentette. Komolyabb hitelbírálat nélkül, az

1 Prof. Dr. Lentner Csaba, egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közpénzügyi és Államháztartási Intézetének vezetője, Lentner.Csaba@uni-nke.hu

2 Az amerikai krízis rész tartalmának kifejtését, kezelését e fejezetnél lásd bővebben: LENTNER Csaba: *A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete = Bankmenedzsment*, szerk. LENTNER Csaba, NKTK, Budapest, 2013, 27–86.

ingatlanárak növekedésére támaszkodva nyújtottak jelzálogkölcönöket. Ez visszavezethető a hitelpiacon megnövekedett versenyre, az üzleti lobbis szabályozás-ellenőrzés enyhítési nyomására és a több évtizeden át növekvő gazdasági pályán álló amerikai gazdaságba vetett bizalomra. A bankok közötti hitelezési verseny következményeként egyre kockázatosabb, egyre megbízhatatlanabb adósoknak adtak hiteleket (Alt-A, subprime hitelek), illetve finanszírozták kockázatos beruházásaikat, amit a szabályozási, hitelminősítési rendszer gyengeségei tettek lehetővé. Az ingatlanok értéknövekedése elősegítette, hogy az ingatlan értékének növekedése alapján olyan adósoknak is hitelezzenek, akik egyébként normál fogyasztási vagy ingatlanhitel felvételére alkalmatlanok, vagyis hitelképtelenek voltak. E lakás-, jelzálog-, illetve a subprime hitelek kockázatát sajtóságos pénzügyi konstrukciókba (CDS) csomagolták be, majd eladták befektetőknek, újabb pénzt, egyidejűleg áttételes kockázatot hozva létre a rendszerben. Így olyan toxikus eszközöket, „időzített bombákat” csempésztek az amerikai befektetési bankok portfóliójába, amelyek később súlyos problémákat okoztak. A CDS-ekkel való kereskedés elterjedését a hitelminősítő intézetek kockázatokot nem megfelelően értékelő eljárása és a CDS-ek vásárlását lehetővé tevő kereskedelmi banki hitelek tömeges biztosítása tette lehetővé.

A rendszer addig működött, amíg képes volt újabb pénzeket felszívni a hitelpiacról. A problémát az okozta, hogy 2007-re tetőzött az ingatlanok értéke, ami lehetetlenné tette az újabb hitelfelvételt, és ezek után mivel nem volt elegendő vásárló az egyre újabb és újabb ingatlanokra, rohamosan „kipukkadt” a mesterségesen, kollektív (társadalmi, üzleti, politikai) érdekek mentén fenntartott rendszer, a lakások ára zuhanásnak indult. Ez pedig magával rántotta az erre felépült értékpapírokat és az értékpapírokat jegyző befektetési bankokat. Előállt tehát az a helyzet, hogy a bankok gyakorlatilag elvesztették tőkéjüket, befektetéseiket viszont nem voltak képesek hitelek nélkül finanszírozni, illetve a piacról eltűnt a vásárlóerő, mivel a vásárlók végletesen eladósodtak, és ingatlanjaik árnövekedése már nem fedezte a további hitelfelvételt. A Lehman Brothers csődje 2008 októberében tette a piac számára nyilvánvalóvá ezt a folyamatot, amely előrevetítette a teljes összeomlás rémképét az egész amerikai banki szektorra nézve. Egyre több hitel dőlt be, így egyre több eladó/eladhatatlan lakás keletkezett, vagyis jelentősen megnövekedett az ingatlankínálat, amely árcsökkenő hatást eredményezett, ingatlanirodai, építőipari, majd bankcsődök lettek a következményei. A válság okozta bizalmatlanság okán a bankok egyre nagyobb kamatra nyújtottak csak hitelt egymásnak, majd a hitelezési tevékenység egésze restriktívot mutatott, sőt, kiszáradtak a hitelpiacok.

1.2. A teljes összeomlás elkerülése

Ezek után nem lehetett más választása az amerikai jegybanknak és a washingtoni kormánzatnak (ami rövid időn belül az egész világban általánossá vált), mint hogy feltőkésítsék a bajba került bankokat és az egyéb releváns pénzügyi konglomerátumokat annak érdekében, hogy a teljes összeomlást elkerüljék, továbbá a befektetők és a betétesek bankokban tárolt forrásainak értékvesztése megálljon. Ily módon sikerült megelőzni az 1929–1933-as nagy világválsághoz hasonló, teljes mértékű összeomlást. További intézkedéseként az országok azóta is növekedést ösztönző hitelprogramokat hirdetnek, alacsonyan tartják a kamatokat, abban bízva, hogy az alacsony hitelkamatokon és a hitelexpanzió keresztül beindul a gazdasági fellendülés, amely kilábalást jelent a jelenlegi válsághelyzetből. Ez a folyamat azonban oda vezetett, hogy a fejlett országok jelentős mértékben eladósodtak. Az adósságállomány csökkentésének egyfajta módja, hogy az amúgy is deflációs kockázatokkal szembesülő jegybankok inflációt próbálnak generálni az alacsony kamatszinttel és más, nem-konvencionális eszközökkel, ami csökkentheti az adósságuk reálértékét. Egyidejűleg, az infláció-generálás okán az állami költségvetés bevételi oldalára is gyarapító hatással kecsegtetnek. A központi bank eszközvásárlási-növekedési hitelprogramjainak széles köre mindeközben a jegybankok reálszektor refinanszírozási képességének reinkarnációját, vagyis a jegybankok fiskális politikát segítő szerepkörének újraéledését, sőt erősödését jelenti.

A válság másik sajátossága, hogy a világ vezető országaiban a bankok egyre másra kerültek a korábbinál szorosabb állami felügyelet alá. Az államosításokat, nemzeti tulajdonba vagy irányítás alá vételt bankmentő csomagok előzték meg, ami azt jelenti, hogy a fejlett világ számos országában állami pénzből mentették meg a csődbe jutott bankokat. Az EU egyes tagországai különbözőképpen élik meg a válságot. Mind a fiskális, mind a monetáris politika területén előtérbe kerültek a nem konvencionális eszközök. Az Egyesült Államok és az Európai Unió valamennyi tagországa nagy kihívásokkal nézett szembe, és jelentős intézkedéseket léptettek életbe – már a válság első szakaszában – a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében. Számos országban kellett a kormányoknak közvetlenül megmenteni, feltőkésíteni vagy államosítani pénzintézeteket, bankokat, biztosítókat.³ A pénzügyi válságkezelési programok részben összehangolt, részben nemzeti hatáskörben végrehajtott

3 Saját kutatások alapján: 2008–2011 között az állam Amerikában összesen tizenegy, Nagy-Britanniában három, Izlandon három bankot vett részben állami tulajdonba. Nagy-Britannia 610 milliárd eurót költött bankmentő csomagra. Németországnak 500 milliárd eurós, Franciaországnak 265 milliárd eurós, Hollandiának 200 milliárd eurós, Svédországnak 150 milliárd eurós, Ausztriának 100 milliárd eurós, Magyarországnak 2,25 milliárd eurós bankmentő csomagja volt.

intézkedései a legtöbb országban hasonlóak.⁴ Több állam vette igénybe a nemzetközi pénzügyi szervezetek segítségét gazdálkodásának, pénzügyi rendszerének stabilizálása érdekében.⁵ A pénzügyi krízis áthat a reálgazdaságra, gyarak zárnak be, csökkentik termelésüket, munkahelyek szűnnek meg világszerte. Magyarország a többi uniós országhoz hasonló problémákkal küzdött, és a más országokban is alkalmazott módszertanú intézkedésekkel, ám intenzívebb kivitelezéssel⁶ védi a polgárok anyagi biztonságát, a hazai pénzpiac és a nemzetgazdaság stabilitását.⁷

1.3. Válság-elméleti alapvetések

Közgazdász-körökben a válság kirobbanása után éles viták zajlottak arról, hogy a válság rendszerszintű összeomlás volt, vagy pedig szerencsétlen véletlenek kumulált hatásának tekinthető-e csupán. A rendelkezésre álló tapasztalatok alapján egyet kell értenünk Joseph E. Stiglitz Nobel-díjas közgazdással, aki szerint a neoklasszikus közgazdaságtani, makrogazdasági modellek nem voltak alkalmasak a válságok előrejelzésére, téves feltételezésekre épültek, indokolatlanul feltételezték az egyenletes információval való ellátottságot, illetve azt, hogy a szereplők mindig racionális döntéseket hoznak. Stiglitz szerint a megfelelő elmélet hiánya a gazdasági döntéshozatalt is tévútra vezeti, és ebből válságok fakadnak.⁸ Ennek példája az Egyesült Államok jelzálogpiacairól kiindult bankválság is, amely nemzetközi pénzügyi válsággá terebélyesedett.

A neoliberais piacgazdasági modell lényegéből fakadt, hogy a banki termékek innovációját nem követte a felügyeleti, szabályozási rendszer innovációja, így nemcsak jelzálogpiaci bankválság alakult ki, hanem a neoliberais gazdasági modell rendszerválsága is. A középpontba állított, állami eszközökkel egyre kevésbé szabályozott és ellenőrzött kereskedelmi bank mint katalizátor gazdasági szereplő, a kereslet-kínálat egyensúlyának tartós biztosítására „hivatott” rendszerléptékű felelős az állam szabályozási és ellenőrzési rendszerét minimális léptékűre zsugorító lobbijerején

4 Az Egyesült Királyságban alkalmazott Funding for Lending program, a magyar Növekedési Hitelprogram, a BoJ vagy a Fed QE programja – módszertanilag – igen nagy mértékben hasonló.

5 A legjelentősebb Görögország vagy például Magyarország 2008-ban.

6 A magyar unortodoxia lényege: nem konvencionális eszközök alkalmazása, a világ más országaihoz hasonló módon, ám „erősebb” és „gyorsabb” ütemben. Lásd részleteiben: LENTNER Csaba: *A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve = Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, szerk. LENTNER Csaba, NKE, Budapest, 2015, 31–77.

7 A fiskális és monetáris stabilizáció hiteles leírását lásd: MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, Budapest, 2015.

8 A Nobel-díjas közgazdász e téziseit a Közép-Európa Egyetem (CEU) 2010. szeptember 6-i előadásában ismertette.

„magára maradt”. Időközben és lényegében az összes felelősséget „magába szívta”, majd egyfajta „információs aszimmetriába” süllyedt, sőt, saját válságán keresztül ágazati, nemzetgazdasági, sőt világgazdasági válságot generált. Az amerikai gazdasági térből kiindult globalizáció a gyenge szabályozást és a nem alapos felügyeleti gyakorlatot is globalizált „termékké” tette, noha az elmúlt fél évszázadban a pénztőke reálszektor fölé emelkedése a banküzem szorosabb szabályozását és felügyeletét indokolta volna. Ma már történelem, hogy ennek épp az ellenkezője történt.⁹ A neoliberais pénzügyi rendszer 2007-re történt meggyengülése, majd világgazdasági válsággá terebélyesedése végső soron nemcsak bankválság, nemcsak pénzügyi válság, hanem a neoliberais piacgazdaság rendszerválsága is.¹⁰

2. A SZABÁLYOZÁSI-FELÜGYELETI ELVEK „DINAMIKÁJA”

A válság hatására a banktan fogalmköréhez illeszkedő pénzügyi tevékenység is összetettebb szakterületté vált, mint a „banküzemi” tevékenység által határolt banki működés klasszikus felfogása. A banktan bővített tartalommal kitöltött rendszeréhez a szabályozási és felügyeleti szakterületeket, a jegybanki és nemzetközi pénzügyi intézmények bankokra gyakorolt hatásmechanizmusait, kvázi direkt és indirekt eszközeit is társítani szükséges. Napjainkban a sikeres bankműködés alapja a hazai és nemzetközi szabályozási, direkt kormányzati, nemzetközi elvárásoknak való megfelelés bankműködésben történő érvényesítése, amelyet a bankkonszolidációkat megvalósító kormány ki is kényszerít a kereskedelmi bankoknál, a felügyelet pedig folyamatosan ellenőriz.

A neoliberais gazdaságpolitika válsága az állam szerepének leépítése, a gyenge, sőt irányítási funkcióit nagymértékben leadó pénzügyi kormányzás következtében állt elő. A globális versenyben való további helytállás az államot is új kihívásokkal szembesíti. Az egyik a piactökéletesítő funkció, amely az információs aszimmetriák oldását, az ellenőrzés erősítését és a versenyfeltételek megteremtését, kikényszerítését foglalja magában, különösen banki területen. A második a fenntartható fejlődés követelménye, a stabilitásteremtés nemzetgazdasági, vállalati, banki és

9 E „logikus logika” mentén gondolkodva vélelmeztem a 2000-es évek elején, hogy a bankszektor működése egyrészt minőségi (értsd: hitelképes ügyfelek irányába), másrészt az erősebb üzletviteli szabályozottság felé változik. Lásd: LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005, (19. fejezet – A nemzetközi tőkepiacok és pénzügyi intézmények – közép-kelet-európai szemmel, 290–300.), továbbá: LENTNER Csaba: *Előszó = Pénzpiacok szabályozása Magyarországon*, szerk. LENTNER Csaba, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006, 7–13.

10 Lásd bővebben: LENTNER Csaba: *A túlhitelezés globalizálódása = Devizahitelezés Nagy Kézikönyve*, szerk. LENTNER Csaba, NKTK, Budapest, 2015, 23–62.

háztartási területeken, pénzügyi vetületben, amely már – bizonyos elemeiben – a nemzetek feletti koordinációt helyezi előtérbe, regionális és világméretű léptékekben egyaránt. Így velejáróan bizonyos pénzügyi és egyéb kormányzati funkciók nemzetek feletti szintekre delegálódnak. Sarkalatos tézis, hogy a globális válság a reálszféra és a pénzügyi ágazat, vagyis a spekulatívva vált pénzügyi tér egymástól való észszerűtlen mértékű elszakadása miatt alakult ki. *A pénzszektor válságkezelésében így új szerepet kapott az állam, az erős, piacokat szabályozó és ellenőrző hatalom, amelynek a válság kialakulása és eszkalálódása okán a pénzügyi piacokat és banki intézményeket figyelme középpontjába kell állítania.* Ennek fokozatos és folyamatos érvényesítése történik a nemzetközi, európai uniós és hazai pénzügyi térben a pénzügyi válság kirobbanása óta.¹¹

A kereskedelmi bankrendszer transzmissziós mechanizmusain keresztül a piaci szereplők megtakarításai eljutnak a forrásigényt támastókhoz. A folyamat lényegében a gazdaság vérkeringését adja. Ebből adódik, hogy rajta keresztül a bankok stabil működése, transzmissziós mechanizmusainak hatékony, zavartalan érvényesítése nemzetgazdasági, sőt a pénzügyi folyamatok globalizálódottsága okán világ-gazdasági, általános érdek. Az elmúlt évtizedekben a neoliberais piacgazdaság velejárójaként felerősödtek azok az álláspontok (free banking), amelyek a bank-szabályozás kismértékű jelenlétét vagy akár hiányát is elfogadhatónak tartották.¹² A free banking elmélet szerint a pénzügyi kormányzatoknak minimálisan kell szabályozni és tevékenységüket befolyásoló ellenőrzés alá vetni a bankokat, hiszen a bank mint autonóm piaci szereplő biztonságos működése fenntartásával a vele szemben támasztott követelményeket kielégíti. A free banking lényege, hogy a szabályozás minimális keretek között tartása mellett, esetleg anélkül, jellemzően a pénzteremtés szabályozásán keresztül valósul meg a bankok működésének szabályozása.¹³ A monetáris szabályozás pénzelméleti kérdései kapcsán lényeges, hogy a vezető jegybankok közül több jelentős szerepet szánt monetáris politikájában a pénzmennyiség szabályozásának, melynek keretében kvantitatív referenciaértékeket alkalmazott a monetáris aggregátumok tekintetében.¹⁴ A pénzmennyiség szabályozása helyett az utóbbi időszakban az inflációs célkövetés rendszere lett a jegybankok többsége által alkalmazott monetáris rezsím, ami nem a monetáris aggregátumok mennyiségi

11 Az 1. számú melléklet ennek vázlatos felsorolását adja.

12 Ennek elterjedéséről lásd: M. N. ROTHBARD: *The Mystery of Banking*, Ludwig von Mises Institute, Auburn (Alabama), 2008², 110–125.

13 ZSOLNAI Alíz: *A banki tőkekövetelmény szabályozás jellegzetességei, háttere és nehézségei*, Pénzügyi Szemle, 57(2012)/2, 213–225. 213–236. A pénztömeg szabályozásról bővebben lásd: HUSZTI Ernő: *A monetáris szabályozás néhány pénzelméleti kérdése = Pénzpiacok szabályozása Magyarországon, i. m., szerk. LENTNER, 13–32.*

14 A referenciaértékekről lásd: HUSZTI: *i. m.*

célzásával, hanem az inflációs cél, illetve az inflációs előrejelzés függvényében a monetáris kondíciók alakításával befolyásolja a makrogazdasági környezetet.

A 2007–2008-óta tartó válságidőszakban egyértelművé vált, hogy önmagában, kizárólagosan a pénztömeg-szabályozás mint bankszabályozási eszköz sem a fejlett piacgazdaságokban, sem a feltörekvő országokban, így Magyarországon sem vezethet eredményre. A bankok szabályozásának direkt, nemzeti, sőt nemzetközi koordinációjú eszközei kerülnek előtérbe. Különösen igaz ez Magyarországon, ahol a bankfejlődés és a felügyeleti kultúra gyökerei korántsem olyan mélyek, szerteágazóak, mint a fejlett piacgazdaságokban, amelyek az inflációs célkövetés mentén értelmezendők.

3. HATÁROKON ÁTNYÚLÓ KORAI SZABÁLYOZÁSI TÖREKVÉSEK

3.1. A 2009. év eseményei: Pittsburgh és tovagyűrűző hatása

A pénzügyi szabályozók és felügyeletek megreformálása a fejlett piacgazdaságoknak, ezen belül mind az Egyesült Államoknak, mind az Európai Uniónak és tagállamainak igen intenzív törekvése, különösen a pénzügyi válság konszolidálása érdekében tett nemzeti és nemzetközi anyagi áldozatok okán. Az EU Parlament külön értékelt az ágazatokon átnyúló pénzügyi reformmal foglalkozó, 2009. szeptember 25-26-án Pittsburgh-ben megtartott G20-as csúcstalálkozó eredményeit. Különösen azt a megállapítást, hogy a szabályozás és a felügyeleti rendszer súlyos hiányosságai, egyes pénzügyintézetek túlzott és felelőtlen kockázatvállalása, illetve egyes országokban a jellemzően engedékeny monetáris politika miatt jelentkező pénzbőség jelentősen hozzájárultak a válság kialakulásához. A pénzügyi felügyelet és szabályozás megerősítése terén az EU Parlament fontosnak tartotta, hogy a G20 országok pénzügyminiszterei és jegybankelnökei a reformkerettel kapcsolatban megállapodást sürgettek, különösen az alábbi területekre:

- magas minőségű tőkeképzés és a prociklikusság mérséklése;
- magas kompenzációs gyakorlatok reformja a pénzügyi stabilitás támogatására;
- a tőzsdén kívüli származékos piacok biztonságának fejlesztése;
- határokon átnyúló rendszerek és rendszerszintű fontossággal bíró pénzügyintézetek kezelése;
- a pénzügyi szektor felügyeleti reformja a globális keretekkel összhangban.

Az Európai Parlament helyeselte a globális szabályozó rendszer átalakítására irányuló szándékot, ugyanakkor úgy vélte, hogy az elfogadott változtatások közül sokat még nem hajtottak teljes mértékben végre. Mára ez annyiban megváltozott, hogy a szabályozói és felügyeleti reformok jogszabályi alapjait rögzítették a

CRD-ben és a CRR-ben, ez utóbbi ráadásul közvetlenül hatályos a tagállamokban, ugyanakkor számos eszköz továbbra is inkább csak a lehetőség szintjén létezik, és gyakorlati alkalmazása még el sem kezdődött, vagy csak kezdeti stádiumban van. A CRR számos, a tőke minőségének javítására tett előírása csak hosszú, esetenként 8-9 éves átmeneti időszakot követően lép fokozatosan hatályba, ráadásul továbbra is nagyon sok lehetőség van nemzeti hatáskörben eltérni a CRD és a CRR szabályaitól.¹⁵ A prociklikus hatás elleni küzdelem fő eszközének szánt anticiklikus tőkepuffert csak akadozva kezdték képezni a bankok, mert ahhoz túlzott hitelkiáramlásra lenne szükség, ami már évek óta nem jellemző a piacokra. Az egyértelmű szándék ellenére sem lehetséges valamennyi származékos terméket központi elszámolóház keretében végrehajtani. A bankunióval megvalósított európai felügyeleti reform pedig túl rövid ideje működik ahhoz, hogy érdemi véleményt lehetne róla mondani. A CRD IV,¹⁶ illetve a CRR¹⁷ megjelenésével viszont még messze nem dőlt el minden szabályozási kérdés, az EU jogszabályok számtalan helyen tartalmazznak követelményt arra, hogy a részleteket az EU Bizottság további sztetenderdekben szabályozza, vagy meghatározott ideig felülvizsgálja, és módosítási javaslatokat adjon a CRD IV/CRR szabályaihoz. A CRD IV/CRR-ben foglalt további jogalkotási kötelezettségek így egyben bizonyos szabályozási ütemtervet is kijelölnek a jövőre nézve.¹⁸

15 SEREGDI László, SZAKÁCS János, TÖRÖS Ágnes: *Mikro- és makroprudenciális szabályozói eszközök európai uniós összehasonlításban*, Hitelintézeti Szemle, 14(2015)/4, 57–86.

16 CRD – Capital Requirements Directives, Hitelintézetek és befektetési vállalkozások tőkekövetelmény szabályozása. A CRD IV az Európai Bizottság konzultációs munkanyaga, melynek célja a jelenlegi tőkeszabályozás prociklikus hatásainak mérséklése a gazdasági cikluson átívelő, várható veszteség alapú tartalékképzés bevezetése révén, a felelős hitelezés elősegítése a nem hazai devizában denominált, lakóingatlan fedezete mellett nyújtott kitétségekre vonatkozó pótlólagos tőkekövetelmény előírásával, a szabályozás egyszerűsítése és az egységes alkalmazás biztosítása a kivételek, derogációk és diszkréciók megszüntetésével.

17 Az Európai Unióban a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális szabályait részben az Európai Parlament és Tanács hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről szóló 575/2013/EU rendelete (CRR), részben a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló 2013/36/EU irányelve (CRD IV) tartalmazza. A CRR az EU valamennyi tagállamában, így Magyarországon is közvetlenül hatályos, így nem kell külön hazai jogszabályban implementálni. A CRR alapvetően a tőkemegfelelés, a nagykockázat-vállalás, a likviditás, a nyilvánosságra hozatal és a tőkeáttétel szabályait tartalmazza. A CRD IV részben a hitelintézeti törvényben, részben az MNB törvényben került Magyarországon implementálásra, és többek között ez tartalmazza a hitelintézetek és befektetési vállalkozások alapítására, határon átnyúló tevékenységére, felügyeletére, vállalatirányítására és az alkalmazandó tőkepufferekre vonatkozó előírásokat.

18 SEREGDI László: *Nyitva maradt kérdések a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális szabályozásában*, Hitelintézeti Szemle, 13(2014)/2, 101–119.

Az Európai Parlament tudomásul vette a G20 csoport vezetőinek arra vonatkozó ígéretét, hogy teljes mértékben felügyelni fogják a rendszer szempontjából fontos intézményt és pénzügyi eszközt. A pénzügyi piacok felügyeletére vonatkozó központosítottabb megközelítés került előtérbe a további válságok megelőzése érdekében. A korabeli hivatalos álláspont szerint az Európai Uniónak olyan erőteljes felügyeleti építmény felé célszerű orientálnia, amelynek célkitűzése egyetlen európai pénzügyi felügyeleti hatóság létrehozása. Ezért globális szinten a nemzetközi koordinációnak a prudenciális szabályok fokozatos fejlesztéséhez kell vezetnie a szabályozási önkény elkerülése érdekében. A G20 szélesebb összefüggésben elért némi előrehaladást, egy „minimális harmonizációs” megközelítést, amely nem akadályozhatja meg, hogy az EU magasabb szintű standardokat alkalmazzon, ambiciózusabb eszközökkel éljen a szabályozás és felügyelet követelményeivel kapcsolatban. Vitathatatlan követelmény, hogy a pénzügyi intézmények szigorúbb szabályokkal rendelkezzenek a kockázatvállalás és az átláthatóság vonatkozásában a befektetők, az adófizetők és a fogyasztók védelmében. Indokolttá vált a határokon átnyúló együttműködésre vonatkozó elvek minél eredményesebb érvényesítése, továbbá a rendszerszintű kockázattal bíró pénzügyi intézetek üzletvitelének szorosabb nyomon követése. A 2009-es Pisttsburgh-i tanácskozáson fogalmazódott meg, hogy javítani kell az együttműködésre nem hajlandó joghatóságok (értsd: „adóparadicsomok”) elleni küzdelmet. Átláthatósággal, információcserével segíteni kell az adóügyekkel, tőkemozgással kapcsolatos átláthatóságot és információcserét annak érdekében, hogy az államok adóbevételeik védelme érdekében teljes mértékben végrehajthassák az adóügyi szabályozásukat. Sőt, az együttműködést megtagadó adóparadicsomok ellen 2010 márciusától szankciók alkalmazását is kilátásba helyezték a G20-as tanácskozás résztvevői, amellyel az EU Parlament egyetértett. A banktitok területének szűkítésével ugyancsak az átláthatóság és az információcsere javítását várják.¹⁹ Az erkölcsi kockázatok kérdésével ekkor még csak nem is foglalkoztak a G20 vezetői, sőt, a rendszerszintű intézményekre vonatkozó prudenciális normák és az ilyen intézetek csődjével járó költségek közötti kapcsolat kérdésének tárgyalását is elhalasztották. A „too big to fail” vezérelv és következményeinek anyagi rendezése alapjaiban még „máig hagy kívánnivalót maga után”. Tény ugyan, hogy a bankunió létrehozatala azt célozta, hogy a legnagyobb bankok kockázata és az ország kockázata

19 Máiig „húzódó” a folyamat. Például az EU és Liechtenstein 2015 októberében állapodott meg, hogy 2018-tól automatikusan megosztják egymással az állampolgáraik bankszámlájával kapcsolatos adatokat. Az adócsalás és adóelkerülés elleni közös fellépésről szóló megállapodás nem pusztán a jövedelmekre, hanem a pénzeszközök eladásából származó bevételekre és számlaegyenlegek megosztására is kiterjed. Vagyis Liechtenstein összhangba hozza szabályozását az Unióban 2014 márciusa óta érvényes szabályokkal. A megállapodás a pénzügyi számlainformációk automatikus cseréjére vonatkozóan az OECD szabvánnyal is összhangban van.

elváljon egymástól, de ez szintén csak hosszabb távon fog létrejönni. Ahhoz, hogy ez tényleg megtörténhessen, meg kell valósulnia az európai válságkezelési és szanalási mechanizmusok forrásul szolgáló alapok feltöltésének, valamint néhány gyakorlati példával kell bizonyítani, hogy egy túl nagyra nőtt bank problémái úgy is kezelhetők, hogy az nem jelent romboló hatást az adott tagállam költségvetésére. A globális pénzügyi intézmények megerősítése hitelességük, legitimitásuk és hatékonyságuk céljait szolgálja. Célszerű lenne egy olyan mechanizmus létrehozása, amelynek segítségével a Valutaalap tagállamainak a Különleges Lehívási Jogok (SDR) révén engedélyezett új előirányzatok egy része átutalható lenne az alacsony jövedelmű országok számára, ami által kétszeresére nőhetne a Nemzetközi Valutaalap középtávú koncessziós hitelezési kapacitása.

A G-20-as tagállamok pittsburghi csúcstalálkozójának résztvevői megállapodtak, hogy 2012 év végéig minden tőzsdén kívüli származtatott ügyletet egy központi szerződő félen (CCP) keresztül kell elszámolni. Ha ez nem valósul meg, akkor olyan kockázatkezelési módszerek alkalmazását helyezték kilátásba, amelyek a piac biztonságát hivatottak szolgálni. A G20 vállalás kitért az ügyletek átláthatóságának fontosságára, melyet jelentési kötelezettség megállapításával terveznek megoldani. Az Európai Bizottság (EB) 2010. szeptember 15-én publikálta vonatkozó javaslatát, EMIR rendelettervezet néven, amelyet 2012-ben a Tanács és a Parlament jóváhagyott, és még abban az évben hatályba is lépett. Az EMIR célja, hogy az ilyen típusú ügyletek elszámolása – a G20 vállalásban foglaltaknak megfelelően – minél szélesebb körben és biztonságosan legyen kivitelezhető. Ezért a rendelet egyrészt az ügyletek kötelező elszámolásának megállapítására vonatkozó szigorú eljárási elveket rögzíti, másrészt a CCP-kre vonatkozóan prudenciális követelményeket is előírt. Említést érdemel, hogy az elszámolható OTC²⁰ derivatívák konkrét típusa másodszintű jogforrásban, ún. technikai standard keretében lett meghatározva. A derivatív ügyletek piacára vonatkozó információk átláthatóságának megteremtése végett a rendelet részletezi a jelentés tételére kötelezettek körét, a jelentés módját és az adattárak intézményi követelményeit. A jelentés tartalmát, valamint annak hatályát azonban másodszintű jogforrás szintjére delegálja. A rendelet egyrészt az európai uniós (illetve az érintett harmadik országban székhellyel rendelkező) központi szerződő feleket, valamint a pénzügyi intézményeket, illetve egyes esetekben azon szerződő feleket érinti, amelyek nem minősülnek pénzügyinek. Másrészt a jelentési kötelezettség miatt a fent említett szereplőkön túl a rendelet érinti a már meglévő új adattárakat is. Az előírás célja a piac kiszámíthatóságának, átláthatóságának és biztonságának megteremtése az OTC derivatív ügyletek vonatkozásában. Az általános mentesítésen túl (pl. központi bankok) a kockázatot és a társadalomra

20 OTC – Over the Counter, tőzsdén kívüli ügyletek

várható hatást figyelembe véve a rendelet átmeneti mentességet tartalmaz a nyugdíjkonstrukciókra kötött ügyletek kötelező CCP-n keresztüli elszámolása alól, valamint a kockázat minimális, illetve eltérő jellege miatt. Mentességet biztosít a központi elszámolás alól a csoportközi ügyletek vonatkozásában, amennyiben a rendeletben rögzített feltételek fennállnak. Tekintettel a G20 vállalásban foglalt határidőre, valamint a triaológus 2012 év végi lezárására, a folyamat a vége felé tart, különösen, mert 2012, 2014 és 2015 folyamán számos további technikai sztenderd is megjelent az EMIR-hez kapcsolódóan, melyek tovább részletezik és pontosítják a követelményeket.

3.2. Európai szabályozási reformok

A hitelintézetek és befektetési vállalkozások működésének megregulázása az Európai Bizottság egyik hangsúlyos törekvése. 2011. július 20-án a Bizottság az Európában működő 8 ezer bank üzletpolitikájának megváltoztatására, kvázi szabályozásának új, hatékony elemekkel történő feltöltésére intézkedett. A javaslat átfogó célkitűzése az európai bankszektor rugalmasságának erősítése, annak biztosítása mellett, hogy a bankok finanszírozzák a gazdasági szektort. A Bizottság álláspontja szerint a bankszektornak több és jobb minőségű tőkeállománnyal kell rendelkeznie a kockázatvállaláshoz. Európa vezető szerepet tölt be e téren, és a világon elsőként ülteti át a G20-ak kötelezettségvállalásait.²¹ Az európai bankszektor részesedése a globális eszközökből kiemelkedő,²² így az európai szabályozás és felügyelet fegyelmének globalizálására a katalizátor elv alapján jó esélyt teremthet a világ többi térségében

21 Ennek fő indoka, hogy az európai térségben a bankok „túl nagyra nőttek”, és válságuk beláthatatlan következményekkel jár. Konkrét példaként: Az európai térségben az izlandi bankok válsága mutatta meg a túl „nagyra nőtt” bankokban lévő veszélyforrást. 2008 októberében a három legnagyobb izlandi bank néhány napon belül egyszerre jutott csődbe. A problémát súlyosbította, hogy koncentrációjuk Izland bankrendszerének 85%-át tette ki. A három bank azonban nemcsak Izlandon végzett tevékenységet, hanem számos EU tagállamban is, köztük elsődlegesen Hollandiában és az Egyesült Királyságban. 2007 végére a három izlandi bank mérlegfőösszege az izlandi GDP 880%-át tette ki. Az izlandi kormánynak esélye sem volt arra, hogy megpróbálja megmenteni a bankokat vagy kártalanítani a betéteseket.

22 Az EU-ban székhellyel rendelkező bankoknak az EU teljes GDP-jéhez viszonyított aránya hasonló lett, mint az USA bankoknak az Egyesült Államok GDP-jéhez viszonyított aránya. Nagy különbség ugyanakkor, hogy ha az EU bankokat az anyaországuk GDP-jéhez hasonlítjuk, akkor a 10 legnagyobb EU bank mindegyike az anyaországa GDP-jének több mint 50%-át teszi ki, közülük 5 esetben pedig a teljes mérlegfőösszeg meghaladja az anyaország GDP-jének 100%-át. A jelentős eltérés egyik oka, hogy az USA-ban hagyományosan magasabb a tőkepiac szerepe a vállalatok finanszírozásában, míg az EU-ban ezt a feladatot is elsősorban a bankrendszer látja el.

is. Az Európai Bizottság az erősebb és felelősebb európai bankrendszer kialakítása jegyében az alábbi javaslattal élt 2011 júliusában:

- A bankoknak megfelelő portfólióval kell rendelkezniük, hogy maguk is képesek legyenek ellenállni a jövőbeni sokkhatásoknak. Az európai bankokat 2008-ban, illetve az azt követő években olyan helyzetben érte utol a válság, hogy nem rendelkeztek sem kellő mennyiségű, sem kellő minőségű tőkeállománnyal, emiatt a tagállami hatóságok példa nélküli támogatására szorultak. Ennek elkerülése jegyében a Bizottság javaslatával Európában is érvényesíti a G20 szintjén elfogadott nemzetközi banki tőke-megfelelési standardokat, a Bázel III megállapodást.²³
- Az Európai Bizottság új irányítási keretet szándékozik létrehozni, amely új hatáskört bíz a felügyeleti hatóságokra annak érdekében, hogy szorosabban kísérik figyelemmel a bankok tevékenységét, és ha kockázatokat észlelnek, hozzanak intézkedéseket a lehetséges szankciók alkalmazásával.
- A Bizottság azt javasolja, hogy a tőkekövetelményekre, kockázatok kezelésére vonatkozó valamennyi jogszabály összevonásával hozzák létre a banki szabályozás egységes szabálykönyvét, amely egyaránt elősegíthetné az átláthatóságot és a jogérvényesítést.

3.3. Bankszanálási szabályok

Az európai válságkezelési intézkedések sorában kiemelt szerepet kapnak a bankmentések kiváltására vonatkozó szabályozási törekvések. Az állampolgárok és a vállalkozások számára létfontosságú pénzügyi szolgáltatások fenntartása érdekében a kormányoknak korábban soha nem látott mértékben kellett közpénzekből tőkét juttatni a bankokba, illetve garanciákat vállalniuk, hogy a teljes gazdasági összeomlás elkerülhető legyen. 2008 októbere és 2011 októbere között az Európai Bizottság 4500 milliárd euró, az európai uniós GDP 37%-ának megfelelő értékű állami támogatást hagyott jóvá a pénzügyi intézmények megsegítésére. Az EB a bankok helyreállítására és szanálására vonatkozó elfogadott koncepciója révén a jövőben a hatóságok

23 A Bázel III a 2008–2010 közötti pénzügyi válságra adott nemzetközi válasz. A bankoknak meg kell emelniük az alaptőkéjüket. A 2010 előtti alaptőke-arányt 4%-ról 6%-ra kell, hogy növeljék. A bankoknak nagyobb törzstőkére és egyéb tőketartalékokra lesz szükségük. A bankok erősebb lábakon fognak állni. Egy bankcsőd esélye kisebb lesz. A bankban elhelyezett pénzek nagyobb biztonságban lesznek. Bázel III jelentőségét csökkenti, hogy az Egyesült Államok nem fogadja el a szabályozás minden elemét. Washingtonban a Wall Street véleményét képviselve azt állítják, hogy a szigorú szabályok csökkentik a bankok önállóságát, gazdasági szabadságát. Az amerikaiak már a Bázel II számos előírását is túl keménynek tartották, és nem alkalmazták.

rendelkezésre fognak állni azok az eszközök, amelyekkel érdemben tudnak fellépni még a problémák felmerülése előtt vagy a folyamat korai szakaszában. Másrészt, arra az esetre, ha egy bank pénzügyi helyzete a helyrehozhatóságot meghaladó mértékben megrendül, a javaslat garantálja, hogy a bank kritikus funkciói úgy legyenek megmenthetők, hogy a csődbe ment bank átszervezésének és szanálásának költségeit a bank tulajdonosai és hitelezői viseljék, ne pedig az adófizetők. Ez a javaslat alapvető lépést jelent az EU-n belüli bankunió felé, és felelősségteljesebbé teszi a bankszektor. A G20 keretében az Európai Unió rendre teljesíti a pénzügyi szabályozás javítására vonatkozó kötelezettségvállalásait.

A szanálásra vonatkozó szabályozási keretben elkülönülnek a megelőzési, a korai beavatkozási és a szanálási hatáskörök. Ezek közül a hatóságok az adott helyzethez, annak alakulásához, esetleges romlásához igazodva választják ki az eszközöket. E bankszabályozási módszer a válság megelőzésére koncentrálna, módszertanát ehhez igazítja.

A felkészülési és megelőzési szabályozási keret egyrészt helyreállítási terv készítését írja elő a bankok számára. Ebben a bankok meghatározzák azokat az intézkedéseket, amelyeket életképességük visszaállítása érdekében hoznának pénzügyi romlásuk esetén. Másrészt a bankok szanálásáért felelős hatóságoknak szanálási tervet kell készíteniük, amelyben opciókat vázolnak fel a kritikus állapotba került, a továbbiakban már nem életképes bankok kezelésére vonatkozóan. A helyreállítási és szanálási terveket mind csoportszinten, mind a csoportban részt vevő egyes intézmények szintjén szükséges elkészíteni. Harmadrészt, ha a hatóságok a tervezési folyamat során szanálhatósági akadályokat tárnak fel, felszólíthatják a bankokat jogi vagy működési struktúrájuk módosítására annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel szanálhatók legyenek anélkül, hogy a kritikus funkciókban kárt okoznának, a pénzügyi stabilitást veszélyeztetnék, vagy költséget okoznának az adófizetőknek. A válság súlyosbodásának korlátozására és a csoport egészére értelmezett pénzügyi stabilitás gyors javítása érdekében a pénzügyi csoportok csoporton belüli támogatási megállapodásokat is köthetnek. Ily módon a csoportban működő intézmények – ha ehhez megkapják az engedélyt a felügyeleti hatóságtól és a megállapodás részes feleinek részvényeseitől – támogatást nyújthatnak a csoport pénzügyi nehézségekkel küzdő tagjainak.

A korai felügyeleti beavatkozás révén a pénzügyi nehézségek kezelése már a felmerülésük pillanatában megkezdődik. A korai felügyeleti hatáskörök gyakorlására akkor kerül sor, ha egy intézmény nem teljesíti vagy valószínűsíthetően megsérti a tőkekövetelményekre vonatkozó előírásokat. A hatóságok az intézmény részére előírhatják a helyreállítási tervben szereplő intézkedések végrehajtását, intézkedési programot és menetrendet dolgoztathatnak ki a terv végrehajtására, részvényesi közgyűlés összehívásáról rendelkezhetnek a sürgős döntések meghozatala céljából, és kötelezhetik az intézményt arra, hogy dolgozzon ki tervet a hitelezői felé fennálló adóssága átstrukturálására. Ha nem rendeződik a helyzet, a felügyelet

meghatározott időre rendkívüli ügyvezetőt is kinevezhet a bankhoz a prudens üzletvitel helyreállítására.

Definiálták a szanalási hatásköröket és eszközöket, amelyek alkalmazására akkor kerül sor, ha a megelőzési és korai beavatkozási intézkedésekkel nem sikerül megakadályozni a helyzet olyan mértékű súlyosbodását, melynek következtében a bank csődbe jut, vagy valószínűsíthetően csődbe jut. Ha a felügyelet megállapítja, hogy nincs mód a bank csődjének megakadályozására, és közérdek (pl. a kritikus banki funkciókhoz való hozzáférés, a pénzügyi stabilitás, az államháztartás egyensúlya) forog veszélyben, a hatóságok átveszik az intézmény irányítását, és meghatározó szanalási intézkedéseket tesznek.

A harmonizált szanalási eszközök, hatáskörök, a csak tagállami szinten, valamint a több tagállamban tevékenykedő bankok számára is elkészített szanalási tervek együttesen biztosíthatják, hogy a nemzeti hatóságoknak minden tagállamban azonos eszközök és ütemtervek álljanak rendelkezésre a bankcsődök elkerülésére, kezelésére. A részvényesek és a hitelezők jogainak ezen eszközökkel járó korlátozását a pénzügyi stabilitás, a betétesek és adófizetők védelmének elsődrendű szükséglete indokolja. A jogok korlátozását ugyanakkor biztosítékok övezik, amelyek kizárják a szanalási eszközökkel való visszaélés lehetőségét.

A szanalási eszközök körében talán a legegyszerűbb, leghatékonyabb a tevékenység értékesítése, melynek keretében a hatóságok a csődbe jutott bankot vagy annak egy részét eladják egy másik banknak. Lehetőség van hídintézmény közbeiktatására is, amelynek részenként beazonosítják a bank jó eszközeit és létfontosságú funkcióit, majd ezeket levásztják, és egy új bankhoz (hídbank) telepítik, amelyet eladnak egy másik félnek. A régi bankot ezt követően rossz eszközeivel és nem alapvető funkcióival rendes fizetéseképtelenségi eljárás keretében felszámolják. Lehetőség van a hitelezői feltőkésítés (bail-in) esetében a bank feltőkésítésére az eredeti részvényesek kizorításával vagy részesedésük felhígításával, a hitelezői követeléseket pedig csökkentik, vagy részvényekké alakítják át. Ily módon az intézményre, melyre nem sikerült felvásárlót találni a magánszektorból, vagy feldarabolása nem megoldható, továbbra is nyújthatná az alapvető szolgáltatásokat anélkül, hogy közpénzből kellene feltőkésíteni (bail-out). A hatóságoknak pedig lenne idejük a szerkezet átalakításra vagy egyes tevékenységek rendezett leépítésére. Ebből a megfontolásból a bankoknak forrásaik egy részét hitelezői feltőkésítésre alkalmas eszközök formájában kellene tartaniuk. Ha élnek vele, az eszközöket a követelések kielégítési sorrendje szerint előre meghatározott rendben írják le annak érdekében, hogy az intézmény visszanyerje életképességét.

Az európai uniós bankok és a több tagállamban tevékenykedő csoportok kezelése érdekében a szabályozási keret felkészülés, beavatkozás és szanalás minden szakaszában javítja a nemzeti hatóságok közötti együttműködést. A csoportszintű szanalási hatóság

vezetésével és az Európai Bankhatóság (EBH) részvételével szanalási kollégiumok működnek. Az EBH elősegíti a közös fellépéseket, és szükség esetén kötelező erővel bíró közvetítőként jár el. Ez teremti meg a több tagállamban tevékenykedő szereplők egyre inkább integrált uniós szintű felügyeletét, amelynek további lehetőségeit az európai felügyelet felülvizsgálatának keretében az elkövetkező évek folyamán kell feltárni.

A bankszanálási folyamat a finanszírozás hozzárendelésével válik működőképessé. Ha például a hatóságok hídbankot hoznak létre, annak működtetéséhez tőkére vagy rövid lejáratú kölcsönre van szükség. Ha a piaci finanszírozás nem érhető el, illetve a szanalási intézkedések állami finanszírozását elkerülendő a szanalási alapok nyújtnak majd finanszírozást. Ezen alapok a bankoktól gyűjtene a bankok kötelezettségeihez és kockázati profiljukhoz igazodó hozzájárulásokat. Az alapoknak 10 év alatt kell elegendő, a fedezeti betétek 1%-ának megfelelő kapacitást kiépíteniük. A szanalási alapok kizárólag rendezett szerkezet-átalakítás és szanalás támogatásának céljára használhatók fel, bankok kimentésére nem. A források optimális hasznosítása érdekében a szanalási irányelv számol a 27 betétbiztosítási rendszerben már most is rendelkezésre álló forrásokkal. A betétbiztosítási rendszerek – a szanalási alapok mellett – a lakossági betétesek védelméhez fognak finanszírozást biztosítani. A maximális szinergia érdekében a tagállamok akár össze is vonhatják majd betétbiztosítási rendszerüket a szanalási alappal, feltéve, hogy rendelkezésre állnak a szükséges garanciák arra, hogy csőd esetén a rendszer képes lesz kártalanítani a betéteseket. A bankunióhoz tartozó országok esetében pedig még szorosabbá válik a tagállamok együttműködése, hiszen rájuk nézve egységes szanalási és betétvédelmi alapokat hoznak majd létre.

3.4. Válság után újabb válság?

A pénzügyi válság egyértelműen bebizonyította, hogy nemzeti szinten szilárdabb válságkezelési szabályokra van szükség, illetve a határokon átnyúló bankcsődök kezelésére a korábbinál alkalmasabb rendszert kell felállítani. A válság során számos tekintélyes bank csődje következett be (Fortis, Lehman Brothers, izlandi bankok, Anglo Irish Bank, Dexia), amelyek rádöbbenették a hatóságokat a szabályozás súlyos hiányosságaira. Rendezett felszámolás megszervezését lehetővé tevő mechanizmusok hiányában az európai uniós tagállamok saját hatáskörben voltak kénytelenek kimenteni bankszektorukat. A válság egyértelmű bizonyítékát adta annak is, hogy egy banknál felmerülő problémák a teljes pénzügyi szektorra kiterjedhetnek, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. Ezért állapodtak meg a G20 országai abban, hogy a bankszabályozás új elemeiként megelőzési és válságkezelési kereteket hoznak létre. A bankrendszer törékenysége, a kockázatok emelkedése, a világgazdaságban vezető, meghatározó szerepet betöltő pénzintézetek (SIFIs) működésében rejlő kockázatok

azonban máig jelen vannak, az OTC derivatívákkal és az árnyék bankrendszerrel (shadow banking) egyetemben.

Az európai térség bankjai a kedvezőtlen globális hangulat következtében 2016 elején a 2008-as válsághoz hasonló adatokkal rendelkeznek,²⁴ így a bankcsődök kezelésére kialakított rendszert akár rövidesen tesztelni lehet. A világgazdasági bizonytalanság, az amerikai kamatemelési ciklus várható halasztása, a kínai bővülés lassulása a nemzetközi tőzsdéken részvényeladásokhoz vezetett. A részvényindexeknek a tavalyi (2015-ös) csúcs óta tartó esése következtében 16,4 ezermilliárd dollár²⁵ tűnt el. A várt növekedés elmaradása a vállalatok gyöngébb teljesítménye révén kihat a bankokra is. Az európai pénzügyintézetek rosszul teljesítő hiteleinek összege másfél ezer milliárd eurós értékű, amely a bankágazat öt éves átlagos profitja. A helyzetet csak rontja az olajár összeomlása, miáltal az európai bankok szénhidrogén kitétsége 100 milliárd euró, amiből a kétes hitelek 30 milliárd eurót tesznek ki. Krónikus jövedelmezőség-válság van a bankokban, miáltal a központi bankok a gazdasági tevékenység ösztönzése céljából jelentősen csökkentették a kamatokat. Az európai bankszektor további hátránya, hogy sok a pénzügyintézet, erős a verseny, sőt, a szabálytalanságok okán jelentős bírságot róttak ki rájuk. Ráadásul az eurózónában 2019-től új tőketartalékolási szabályok lépnek életbe, ami pedig több forrást igényel, tovább vékonyodik a jövedelmezőség szintje, a stabil bankműködés esélye.

4. A HITELMINŐSÍTŐK SZABÁLYOZÁSI TEVÉKENYSÉGE ÉS SZABÁLYOZOTTSÁGA

4.1. A válság kirobbanása előtti anomáliák

A hitelminősítő intézetek a hitelfelvevő hiteltörlesztési képességéről és hajlandóságáról fogalmazznak meg véleményt. A hitelminősítő intézetek a pénzügyi piacokon betöltött elsődleges szerepük szerint a hitelviszony két oldalán álló szereplők közti információs aszimmetriát igyekeznek feloldani. A hitelfelvevő a tőle független és a piac által hitelesnek gondolt értékelés révén a piaci szereplők széles körének ad jelzést hitelképességéről. A hitelminősítő intézetek közvetítésének eredményeként a hitelfelvevő könnyebben és alacsonyabb költség mellett képes forrást bevonni a tőkepiacról, míg a hitelező a hitelkockázat pontosabb ismerete mellett képes befektetni.²⁶

24 Adatok ismertetése saját empirikus kutatások alapján.

25 Az USA éves GDP-jével vetekedő érték.

26 D. FENNEL, A. MEDVEDEV: *An Economic Analysis of Credit Rating Agency Business Models and Ratings Accuracy*, Financial Services Authority Occasional Paper Series, 2011, No. 41., November, 1–38. Forrás: www.fsa.gov.uk/pubs/occpapers/op41.pdf. (2015. 10. 30.)

A hitelminősítések elsődleges felhasználói azok a piaci szereplők, akik nem rendelkeznek kellő kapacitással a hitelfelvevő hitelképességének a megállapításához. Továbbá azokban az esetekben támaszkodnak nagyobb mértékben a hitelbesorolásra a szereplők, amikor az adott entitás hitelminősítésében testet öltő inputok között a nem publikus információk relatíve nagy súlyt képviselnek. A fentiek mellett a bankok a tőkekövetelményi előírások következtében a hitelminősítések állandó felhasználóinak számítanak, és általánosságban elmondható, hogy a saját hitelkockázati rendszert működtető nagyobb szereplők kiegészítő információként, illetve benchmarkként ugyancsak figyelembe veszik a hitelminősítők besorolásait.²⁷

A gazdasági válság egyik következménye volt, hogy a hitelminősítésekkel kapcsolatos fenntartások általánossá váltak, hiszen a nem megfelelő minősítések jelentősen hozzájárultak a jelzálogpiacok összeomlásához. Ezen felül a gazdasági válság kezelése arra is ráirányította a figyelmet, hogy a szuverén adósok (államok) hitelminősítése jelentős mértékben meg tudja szabni a válságmenedzsment-technikák határait. Magyarország példája jól mutatja, hogy a válságkezelési időszak hitelminősítői döntései jelentősen korlátozták a költségvetés mozgásterét és a válságkezelés lehetőségeit. 2010-től a magyar költségvetési politika számára a hagyományos, jobbára megszorításokra épülő módszer reális alternatívaként már nem jöhetett számításba, míg a szigorúbb szabályozással, a költségvetési érdekek adekvátabb megfogalmazásával és a közteherviselés intézményének szélesítésével járó út igen. A magyar gazdasági kormányzás a hitelminősítők értékítéleteit kevésbé figyelembe vevő módon igyekezett eljárni, a válságkezelés módját jobbára a belső rezidensek és az állami szektor igényeihez igazították, miáltal Magyarország hitelminősítőktől való függősége csökkent. Magyarországot 2016 év elején a három hitelminősítő mindegyike befektetésre nem ajánlott kategóriaként tartja számon, pozitív kilátásokkal, miközben hazánk CDS felára a befektetésre ajánlott országok CDS felárával megegyező.

A hitelminősítő cégek működésével kapcsolatban számos aggály fogalmazódott meg, amelyek mögött sajátos működési és finanszírozási gyakorlatuk húzódik meg. Érdekkonfliktus volt (van) céljaik és finanszírozási modelljük között. Jellemzően a pénz- és tőkepiacokon érdekelt magánbefektetők tulajdonában állnak. A hitelminősítő cégek közfeladatokat látnak el, de lényegében azoktól a cégektől, bankoktól, országoktól kapták bevételeik meghatározó részét, melyeket kvázi közfeladat ellátásuk körében osztályoztak, minősítettek. Sőt, üzletvitelükben, árbevételeik alakulásában az üzleti tanácsadási tevékenység meghatározó bevételi forrás, amelynek eredete lényegében megegyezik, jelentős átfedést mutat az objektív követelményű közfeladat

27 G. MATTAROCCHI: *The Independence of Credit Rating Agencies. How Business Models and Regulators Interact*, Elsevier Inc., Oxford, 2014.

ellátási körben minősítéseket kérő piaci szereplőkkel. Az amerikai másodlagos jelzálogpiacon kialakult válság, amely nemzetközivé terebélyesedett, jelentősen megrendítette az amerikai tőzsdefelügyelet tekintélyét és befolyását, amelyet az általa megbízott²⁸ hitelminősítő cégek tevékenysége váltott ki.

4.2. Törekvések a bizalom helyreállítására

A piaci bizalom helyreállításában az egyik legfontosabb terület a hitelminősítők működésének újraszabályozása. A hitelminősítő intézetek magántársaságok, melyek működése nem volt kellően szabályozott, mindössze egy magatartási kódexben foglaltak szerint jártak el. A minősítő ügynökségek azonban fontos szerepet játszanak a piacok stabilitása szempontjából, ezért fontos, hogy működésük hatósági ellenőrzés alá kerüljön. Az új szabályok kiemelt célja olyan hitelminősítők támogatása, amelyekben nem tükröződnek a minősítési üzletágra jellemző érdekelletések. Ennek jegyében a hitelminősítő intézetek nem végezhetnek üzleti tanácsadási tevékenységet, tájékoztatást kell nyújtaniuk a minősítések elkészítésekor használt modellekről, módszerekről, alapfeltételezésekről, évente átláthatósági jelentést kell közzétenniük, illetve egy belső felülvizsgálati részleget kell létrehozniuk az elkészített minősítések utólagos, illetve folyamatos ellenőrzésére. 2008 augusztusában az *Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet (SEC) vizsgálatot kezdeményezett a három vezető hitelminősítő intézetnél, hogy megállapítsák szerepüket a másodlagos jelzálogpiacokon bekövetkezett zavarokban. Különösen a másodlagos jelzálog fedezetű értékpapírok és a biztosítékokkal védett tartozások tekintetében tett a vizsgálat megállapításokat:*

- a hitelminősítő cégek nem bírtak lépést tartani a 2000-es évek elejétől megnövekedett és komplexebbé váló RMBS²⁹ és CDO³⁰ piaccal;
- a hitelminősítések az esetek többségében nem voltak nyilvánosak;
- az RMBS és CDO minősítések kapcsán az alapelvek és a módszerek nem voltak kellően dokumentálva;
- a minősítés utáni felügyeleti munka, nyomon követés nem volt kiforrott, hiányzott a belső ellenőrzés.

Annak érdekében, hogy a hitelminősítők ne növeljék tovább a piaci volatilitást, főleg indokolatlanul, *az Európai Bizottság is javítani szeretné a minősítési folyamatokat, ezért szigorodnak a minősítő intézetek szabályai, minősítéseiknek átláthatóbbaknak kell lenniük, hibáikért pedig vállalniuk kell a felelősséget.* A nagyobb, szélesebb körű ver-

28 Az 1970-es évektől bízta meg a SEC a hitelminősítő cégeket a piaci-vállalati eredmények-beszámolóik értékelésével.

29 Residential Mortgage Backed Securities – lakossági jelzálogfedezetű értékpapírok

30 Szintetikus fedezett adóssághkötelezettségek

seny³¹ ugyancsak kívánatos lenne a piacon. Az Európai Bizottság a hitelminősítők piacára a következő célkitűzéseket fogalmazta meg:³²

- *A minősítések intézményi szereppel bírnak a piacok befolyásolása és szabályozása tekintetében, így indokolt korlátozni a minősítésekre való hagyatkozást.* A 2011 júliusában előterjesztett, a tőkekövetelményekről szóló negyedik irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat csökkenti a külső minősítésekre való hivatkozásokat, a pénzügyi intézmények számára pedig saját átvilágítás elvégzését írja elő. További követelmény, hogy a hitelminősítőknek és maguknak a minősített jogalanyoknak is több és jobb, a minősítéseket megalapozó információkat kell majd közzétenniük, így a professzionális befektetők nagyobb tájékozottsággal hozhatják meg a döntéseiket. A hitelminősítőknek tájékoztatniuk kell az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot a minősítésekről, ezáltal biztosítva azt, hogy a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokra vonatkozó összes minősítés közzétételre kerüljön a befektetők számára szabadon hozzáférhető európai minősítési mutató (EUR IX) formájában. Ezzel párhuzamosan a hitelminősítő intézeteknek konzultálniuk kell majd a kibocsátókkal és a befektetőkkel a minősítési módszertan bármilyen új tervezett változtatásával kapcsolatban. Az ilyen változtatásokról tájékoztatni kell az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot is, amely ellenőrizni fogja, hogy a formai és eljárási szabályokat betartották-e.
- *Átláthatóbb és gyakoribb államadósság minősítésekre kerüljön sor,* vagyis a tagállamokat tizenkét havi gyakoriság helyett hathavonta minősítenék. A befektetők és a tagállamok pedig minden egyes alkalommal tájékoztatást kapnának a minősítést megalapozó tényekről és feltételezésekről. A piaci zavarok elkerülése érdekében államadósság-minősítéseket csak a zárást követően és az európai uniós piacok nyitása előtt legalább egy órával lehet közzétenni. Az államadósság-minősítések esetleges felfüggesztése is szóba került a Bizottság részéről, azonban ez további mérlegelés tárgyát képezi.
- *A hitelminősítő intézetek nagyobb választéka és függetlenségének szigorúbb értelmezése az összeférhetetlen helyzetek feloldását szolgálja.* A kibocsátóknak háromévente cserélniük kellene a hitelminősítőjüket. További rendelkezés, hogy az összetett, strukturált pénzügyi termékekhez két különböző hitelminősítő intézettől két különböző minősítésre legyen szükség, valamint egy hitelminősítő

31 A piacokra az 1970-es évek óta három minősítő cég gyakorol meghatározó befolyást: a Standard & Poor's, a Moody's és a Fitch Ratings. Mindegyik angolszász gyökerű intézet.

32 Az EU Bizottság 2011. november 15-én hozta nyilvánosságra a hitelminősítőkről szóló szabályozás felülvizsgálatáról szóló jelentését, illetve az ezek megalapozására alkalmas javaslatait (a Hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról, 2011, Átruházható értékpapírokkal foglalkozó..., 2011, továbbá 2012-ben Credit Rating Agencies... Press, 2012, illetve General Approach on Credit Rating Agencies...2012 keretében a konkrét célkitűzéseit).

intézet nagyrésztvényese nem lehet majd egyidejűleg nagyrésztvényes egy másik hitelminősítő intézetben is.

- *A hitelminősítők a minősítéseikért felelősséggel tartozzanak.* Ha szándékosan vagy súlyos gondatlanságból megsértik a hitelminősítő intézetekről szóló rendeletet, és ezáltal kárt okoznak, az érintett befektetők polgári jogi követeléseiket a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetik.

A hitelminősítő intézetekről szóló, 2010 decembere óta hatályban lévő uniós rendelet a G20-ak által 2008 novemberében Washingtonban elért kötelezettségvállalásokból adódik. A rendeletet 2011 májusában az Európai Értékpapír-piaci Hatóság létrehozásából fakadó követelményeknek megfelelően módosították.

A hitelminősítő intézetekről szóló rendeletek a nyilvántartásba vételükre, elvárt üzletvitelükre és felügyeletükre vonatkoznak:

- *A hitelminősítő az üzletvitel során köteles a minősítési folyamat függetlenségét és integritását biztosítani, a kibocsátott jelentések minőségének színvonalát növelni.* A hitelminősítő intézetek nyilvántartásba vételét az Európai Unióban 2011 júliusa óta az Európai Értékpapír-piaci Hatóság végzi, amely 28 hitelminősítő intézetet vett nyilvántartásba (több közülük ugyanahhoz a befektetési csoport-hoz tartozik).
- *A hitelminősítő intézeteknek kerülniük kell az összeférhetetlen helyzeteket.* Például egy hitelminősítő alkalmazásában álló elemző nem minősíthet olyan jogalanyt, amelyben tulajdonosi részesedéssel rendelkezik. Biztosítaniuk kell a minősítések minőségét és a minősítési módszerek megfelelő módszertanát. Továbbá magas fokú átláthatóságát mind a hitelminősítők üzletpolitikája, minősítési eljárásai tekintetében. Évente közzé kell tenni átláthatósági jelentésüket.
- *2011 júliusa óta az Európai Értékpapír-piaci Hatóság kizárólagos felügyeleti hatásköröket gyakorol az EU-ban nyilvántartásba vett hitelminősítő intézetek felett, és átfogó nyomozati hatáskörrel rendelkezik, amely kiterjed bármilyen dokumentum vagy adat bekérésére, személyek beidézésére, meghallgatására. Továbbá helyszíni vizsgálatok lefolytatására, közigazgatási szankciók, büntetések és kényszerítő bírságok kiszabására. Ezzel központosítottabbá és egyszerűbbé vált a hitelminősítő intézetek európai szintű felügyelete. Jelenleg a pénzügyi intézmények közül kizárólag a hitelminősítő intézeteket felügyeli közvetlenül egy európai hatóság. Lényeges, hogy az uniós szabályok nemcsak az EU-n belüli közszektorbeli intézményekre vonatkoznak, hanem az EU-n kívüliekre is, amennyiben az államadósság minősítéseket az EU-ban nyilvántartásba vett hitelminősítő intézet bocsátja ki.*

A 2012. május 21-i COREPER³³ elfogadta a Tanács álláspontját a hitelminősítőkre vonatkozó szabályozási csomag³⁴ (Credit Rating Agency, CRA III) keretében. A tagállamok által elfogadott jogszabály számos szempontból módosítja, lazítja a bizottsági javaslatban meghatározott célkitűzéseket.

5. REGULÁCIÓS TÖREKVÉSEK AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

5.1. A Dodd–Frank törvényről általában

Az Egyesült Államokban kirobbant pénzügyi válság és következményei a törvényalkotókat új intézkedések meghozatalára késztette. A Dodd–Frank törvény³⁵ a méreteiben nagyra nőtt pénzintézetek „válságkerülő” szabályozására ad lehetőséget. Központosítja és újrarendezi a pénzpiacot felügyelő állami hivatalokat, monitoring szerveket, miközben tucatnyi új ellenőrző testületet is létrehozott. Ezek elejét veszik a túlzottan kockázatos hitelkihelyezéseknek és az adósokra történő költségátírtásnak. A törvény értelmében az állam a korábbinál sokkal szorosabb felügyeletet gyakorolhat a bankvilág működése fölött, erősebb pénzügyi szabályokat rendelhet el. A törvény fő célja, hogy a „too big to fail” (túl nagy, hogy tönkremenjen) effektus ne ismétlődhessen, vagyis a bankokat igyekszik megóvni attól, hogy ismét előforduljon a 2007-es, 2008-as dominóeffektus. A törvény létrehozza a rendezett felszámolási hatóságot (OLA). Ennek működése a bankok felszámolásánál a FDIC (Szövetségi Betétbiztosítási Társaság) által követet módszereket követi. Eltérés ott van, hogy csak a pénzügyminiszter, a Fed és a FDIC egyetértése esetén indítható el ilyen felszámolás. A helyzetek kezelését segíti, hogy a rendszerszintű kockázatot hordozó intézményeknek, szolgáltatóknak válsághelyzetben alkalmazandó megoldási tervvel kell rendelkezniük, aktualizált jelleggel (például mely egységeket lehet leválasztani az pénzügyi csoportról, melyek számolhatók fel). A törvény megfogalmazza, hogy

33 Állandó Képviselők Bizottsága, Comité des Représentants Permanents (COREPER). A Tanács munkáját segítő, illetve előkészítő testület, amely a tagállamok EU mellé rendelt brüsszeli nagyköveteiből áll. Elsődleges feladata, hogy megpróbálja egyeztetni, közelíteni az álláspontokat, inkább szakértői szinten. Hatáskörébe tartozik emellett a tagállamok kormányai és az Unió intézményei közötti kapcsolattartás, a közösségi és nemzeti adminisztráció közötti közvetítés, koordinálás.

34 Hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosítása, Brüsszel, 2011. 11. 15. COM(2011) 747 végleges, 2011/0361 (COD), továbbá Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC), No 1060/2009 on Credit Rating Agencies by Council of the European Union, Brussels, 25 May, 2012

35 Dodd–Frank Törvény (2010) H.R. 4173 (Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)

rendszerszintű kockázatot hordozó szolgáltatók, intézmények előre tegyenek le bizonyos letétet, amely esetleges csődjük, felszámolásuk esetén fedezetet adhat a bukásuk miatt mások számára jelentkező veszteségek kifizetésére.

A törvény létrejöttében igen nagy szerepet játszottak a Squam Lake Report³⁶-ban megfogalmazott szabályozási javaslatok. A 2007-ben kezdődött pénzügyi válság egyértelműen a pénzügyi szektor szabályozásának hiányosságaiból és a pénzügyi szervezetek tevékenységének nem megfelelő kontrolljából fakad, amely nehezen helyrehozható károkat okozott a gazdaságban és a társadalomban. A Dodd–Frank törvény így az elnevezéséből is fakadóan kettős hatású. Ad 1. A pénzügyi szolgáltatást nyújtók működését szigorúbb keretek közé tereli. Ad 2. A pénzügyi fogyasztóvédelem területén kíván aktív hatást elérni.

5.2. A Dodd–Frank törvény főbb szabályozási területei

- A rendszerkockázatot hordozó és a túlzottan nagy, komplex pénzügyi szervezetek kezelésének reformja
- A pénzügyi fogyasztóvédelem új jogi és intézményi keretrendszerének megteremtése
- A Federal Reserve System reformja
- A Szövetségi Biztosítási Iroda létrehozatala
- Az SEC működésének reformja
- A derivatív ügyletekre vonatkozó kiterjedtebb szabályozás
- A jelzáloghitelezés reformja
- A hitelminősítők szabályozásának szigorítása
- A vezetői javadalmazásra és társaságirányításra vonatkozó új szabályok;
- Az önkormányzati kötvénykibocsátás szigorúbb szabályozása

5.2.1. A rendszerkockázatot hordozó, illetve túl nagy és komplex intézmények kezelése

A pénzügyi szektorban tapasztalható rendszerkockázatok azonosítására önálló testület jön létre Pénzügyi Stabilitást Felügyelő Tanács (*Financial Stability Oversight Council*) néven, amelynek tagja tíz szövetségi pénzügyi szabályozó szervezet, egy biztosítási szakértelemmel rendelkező független tag, illetve további öt, szavazati joggal

36 Kenneth R. FRENCH et al.: *The Squam Lake Report: Fixing the Financial System* (Princeton University Press, Princeton, 2010) című könyvükben a 2008 őszi amerikai események hatását elemezve konfliktusokat látnak a pénzügyi intézmények és az amerikai társadalom között, aminek feloldására kötöttebb szabályozást javasolnak, amivel elkerülhetők a bankcsődök és főleg az adófizetők pénzének bankokba öntése.

nem rendelkező résztvevő. A testületet a pénzügyminiszter (*Treasury Secretary*) elnöklí. A Tanács ajánlás formájában javaslatot tehet a Federal Reserve-nek a tőkére, tőkeáttételre, likviditásra és kockázatkezelésre vonatkozó szabályozás meghozatalára a méret és komplexitás miatt rendszerkockázatot hordozó intézmények vonatkozásában. A Tanács önállóan is jogosult a tőkeáttétel maximalizálására (15-1 arányban), ha ez szükséges a pénzügyi stabilitásra leselkedő súlyos veszély mérséklésére.

Minősített többséggel a Tanács

- a Federal Reserve felügyelete alá vonhat olyan nem pénzügyi intézményeket, amelyek bukása negatívan érintené a pénzügyi szektort, vagy veszélyeztetné az amerikai pénzügyi stabilitást;
- a Federal Reserve-t felhatalmazhatja – végső eszközként – egy nagy, komplex társaság feldarabolására, ha az veszélyeztetni az Egyesült Államok pénzügyi stabilitását.

A Tanács munkáját a pénzügyminisztériumon belül felállított szakemberből álló iroda (*Office of Financial Research*) segíti, amely időközi jelentéseket készít az észlelt kockázatokról. A túlzottan nagy és komplex intézmények bukása esetén nem engedi az adófizetői pénzből való megmentés (*taxpayer funded bailout*) mint válságkezelési eszköz érvényesülését. Ezt több eszközzel kívánja elérni: magas tőkekövetelmények és minőségi tőkeelemek előírása, megelőzés (helyreállítási tervek, stressz tesztek), a Fed egyes korábbi eszközeinek megszüntetése (pl. csak szolvens bankoknak adhat likviditási, sürgősségi hitelt, elégséges és jó minőségű fedezet megléte esetén) stb.

A Volcker-szabály³⁷ alapján a bankok számára – bizonyos *de minimis* mértéken felül – nem megengedett a saját számlás kereskedés, befektetés és az ilyen jellegű, fedezeti alapokban (*hedge fund*), ill. kockázati tőkealapokban és társaságokban (*private equity fund*) való részesedésszerzés. A bankrohamok meggátolása érdekében az FDIC garanciát vállalhat egy szolvens bank kötelezettségeire (feltételekhez és felső limítexhez kötött, szigorú jóváhagyási eljárás szükséges, amelyben szerepet kap a pénzügyminiszter és az Egyesült Államok elnöke is).

37 Paul Volcker a Federal Reserve korábbi elnöke (1979–1987), javaslata megfogalmazásakor a Barack Obama által létrehozott 'President's Council on Jobs and Competitiveness' (eredetileg: 'President's Economic Recovery Advisory Board') elnöke volt. A Volcker-szabály nem volt része az eredeti jogszabály-tervezetnek, azt menet közben terjesztette elő Barack Obama, és hosszas vita után – az eredetihez képest kevésbé szigorú formában – került elfogadásra (Dodd–Frank törvény 619. cikk). A Volcker-szabályra öt szövetségi hatóságnak közösen kellett végrehajtási szabályokat kidolgozni. A szabály jelentőségére és részleteinek vitatottságára utal, hogy a végrehajtási normaszöveg tervezetének nyilvános konzultációjára 19 000 (!) észrevétel érkezett (Forrás: *Testimony of Governor Daniel K. Tarullo Dodd–Frank Act Implementation Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate, Washington, D.C., June 6, 2012.* Forrás: www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/tarullo20120606a.htm) (2016. 01. 15.)

5.2.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem új jogi és intézményi keretrendszerének megteremtése

A jogszabály a Fed-en belül, de független mandátummal hozta létre a Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Irodát (*Consumer Financial Protection Bureau*), melynek vezetőjét az Egyesült Államok elnöke nevezi ki.³⁸ Az iroda költségvetését a Federel Reserve biztosítja. Az iroda széles körű szabályozási jogkörrel rendelkezik, a fogyasztóknak szolgáltatást nyújtó pénzügyi szervezetekre nézve kötelező erővel bírnak az általa kiadott szabályok. Az eddig hét szövetségi ügynökségnél is jelen lévő pénzügyi fogyasztóvédelmi hatáskört egy intézménybe olvasztották. Az iroda szerepet kap a szövetségi fogyasztóvédelmi jogszabályok megalkotásában, létrehozza a Pénzügyi Műveltség Irodáját (*Office of Financial Literacy*), országosan elérhető, ingyenes panaszvonalat működtet.

5.2.3. A Federal Reserve System szabályozási reformja

A FED a törvény hatályba lépése óta nem nyújthat sürgősségi (likviditási) hitelt (*emergency lending*) egyedi intézménynek, csak programokon keresztül. Likviditási hitelprogramokat a pénzügyminiszter engedélyével indíthat, de abban nem részesülhet inszolvens intézmény, és megfelelő fedezetet kell kérni, hogy az adófizetőket ne érhesse kár. Ezzel jelentősen átalakul a Fed végső hitelnyújtói (*lender of last resort*) szerepköre.³⁹ A Kormányzati Elszámoltathatósági Hivatal (*Government Accountability Office – GAO*) folyamatosan ellenőrzi a Fed hitelprogramjait (*emergency lending, discount window lending*), illetve a nyíltpiaci műveleteit (*open market operations*), továbbá átvilágítja a Fed irányítási struktúráját (nincs-e érdekkonfliktus, a közérdek szolgálata biztosított-e stb.), és javaslatot tesz annak fejlesztésére.⁴⁰ A Dodd–Frank törvény a Federal Reserve-n belül létrehozott egy felügyelésért felelős alelnöki pozíciót,⁴¹ amelynek betöltőjét az Egyesült Államok elnöke nevezi ki, és tagja a Kormányzótanácsnak. A felügyelésért felelős alelnök szakmapolitikai ajánlásokat tesz a Kormányzótanácsnak a felügyelésre és a szabályozásra vonatkozóan, valamint félévente beszámol a Kongresszusnak a hivatkozott két területen elért

38 A szenátus megerősítéséhez kötött a kinevezés.

39 Viral V. ACHARYA, Thomas F. COOLEY, Matthew P. RICHARDSON, Ingo WALTER: *Regulating Wall Street: The Dodd–Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, Wiley Finance, 2010, 58–59.

40 GAO Report: *Federal Reserve Bank Governance – Opportunities Exist to Broaden Director Recruitment Efforts and Increase Transparency* (GAO-12-18, Oct 19, 2011) Forrás: www.gao.gov/assets/590/585807.pdf (2016. 01. 15.)

41 Dodd–Frank törvény 1108. cikk

eredményekről. A jogszabály elvárja továbbá, hogy a felügyeleti tevékenységnek legyen része a makroprudenciális megközelítés is.

A Fed működésének transzparenciáját hivatott fokozni az az előírás, mely szerint a Fednek bizonyos késleltetéssel ugyan, de rendszeresen nyilvánosságra kell hozni hitelprogramjai és nyíltpiaci műveletei során a tranzakciók részleteit (mennyiség, partner, kondíciók). Egyes kommentárok szerint a nyilvánosságra hozatali szabályok miatt a Fednek nehezebb lesz meggyőznie a piaci szereplőket, hogy használják az általa biztosított likviditási facilitásokat, mivel rossz megítélést jelenthet, ha kiderül, hogy egy piaci intézmény már a Fed-től kényszerül likviditáshoz jutni.⁴²

A Fed számos felhatalmazást kapott végrehajtási normák meghozatalára, továbbá számos tanulmányt és jelentést kell készítenie. Ezen felül a szövetségi hatóságokkal közös mandátumot is kapott jogszabályok meghozatalára, tanulmányok és jelentések készítésére.⁴³

5.2.4. A Szövetségi Biztosítási Iroda létrehozatala⁴⁴

Első alkalommal kerül sor arra, hogy a biztosítási szektorral szövetségi szinten foglalkozzon egy iroda. A Szövetségi Biztosítási Iroda az amerikai pénzügyminisztériumon belül jött létre, adatokat gyűjt, elemez, vizsgálja, hogy szabályozási hiányosságok okozhatnak-e a szektorban rendszerkockázatot. A nemzetközi biztosítási együttműködésben a Szövetségi Biztosítási Iroda képviseli majd az Egyesült Államok álláspontját. Fontos hangsúlyozni, hogy a pénz- és tőkepiaci helyzettől eltérően a biztosításfelügyelet nem került szövetségi szintre, továbbra is tagállami szinten zajlik a biztosításfelügyelet.

42 ACHARYA et al.: *i. m.*, 61.

43 A Dodd–Frank törvény végrehajtási fázisának feladatai, a kapott mandátumok és felkérések ellátása jelentős kapacitásokat kötött le a Fed-en belül, közel háromszáz ember foglalkozott vele. (Forrás: *Testimony of Fed Chairman Ben S. Bernanke on Implementation of the Dodd-Frank Act Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate*, Washington, D.C., February 17, 2011. Forrás: www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20110217a.htm) (2016. 01. 15.) A végrehajtási rendeletek hatályba léptetése az üzleti lobbii ellenállása következtében vontatottnak mondható.

44 A Szövetségi Biztosítási Irodát a Dodd–Frank törvény V. fejezete és a szövetségi biztosítási törvény (Federal Insurance Act of 2010) hozta létre. Forrás: www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Federal-Insurance.aspx (2016. 01. 15.)

5.2.5. A SEC működésének reformja

A SEC működésére az alábbi módokon hatott ki a reform:

- a befektetési tanácsadókat szigorúbb ellenőrzés alá vonhatja;
- a SEC-nek visszaéléseket és jogsértéseket bejelentők (ún. ‘*whistleblowers*’) anyagi ösztönzést kapnak;
- felerősödik a befektető-védelmi szerep:
 - létrejön a Befektetők Tanácsadó Testülete (Investment Advisory Committee):⁴⁵ a befektetők javaslatot tehetnek az SEC-nek a prioritásokra vonatkozóan;
 - a SEC-en belül felállítják a Befektetőket Segítő Irodát (*Office of Investor Advocate*),⁴⁶ amely a SEC-hez forduló befektetőket segíti;
 - befektetői panaszokat vizsgáló ombudsman⁴⁷ kezdi meg működését;
- külső átvilágítás alá kell vonni a SEC irányítási struktúráját, évente vizsgálni kell belső kontrolljait, és szövetségi auditot kell végezni a gazdálkodásra vonatkozóan;
- megnövelték az SEC költségvetését, hogy hatékonyan el tudja látni feladatait.

5.2.6. A derivatív ügyletekre vonatkozó kiterjedtebb szabályozás

A derivatív ügyletek piacán a jogszabály a korábbinál szélesebb körű transzparenciát teremt, számos tranzakció típusra előírja a központi klíringet és egyes sztenderdizálható termékeknél a tőzsdei kereskedés kötelezettségét.

5.2.7. A jelzáloghitelezés reformja, a felelős hitelezés szabályai

A törvény szövetségi szinten egységes hitelezési szabályokat létesít, tiltja a tisztességtelen hitelezési gyakorlatot, az előtörlesztésnél tiltja az erre vonatkozó díj felszámítását. Azok a hitelezők, akik az új szabályok figyelmen kívül hagyásával hiteleznek, három évi kamat, az okozott kár és az ügyvédi költségek erejéig felelősek az érintett ügyféllel szemben. A szabályozás a korábbinál szélesebb körű ügyfél-tájékoztatást ír elő a hitelezési termékekre vonatkozóan.

45 Forrás: www.sec.gov/spotlight/investoradvisorycommittee.shtml (2016. 01. 15.)

46 A Dodd–Frank törvény előtt már létező SEC Investor Advisory Committee-t (IAC) 2010. november 1-jén megszüntették. Forrás: www.sec.gov/spotlight/investoradvisorycommittee.shtml (2016. 01. 15.)

47 Dodd–Frank törvény 919D. cikk

5.2.8. A hitelminősítők szabályozásának szigorítása

Az SEC-en belül önálló iroda (*Office of Credit Ratings*) jön létre a hitelminősítők felügyelésére, elkülönült személyi állománnyal és önálló bírságolási joggal, amely legalább évente ellenőrzi az elismert hitelminősítőket, és vizsgálatai eredményét nyilvánosságra hozza. Az SEC felé jelenteni kell, ha a hitelminősítő alkalmazottja olyan intézménynél vállal megbízást, amelynek minősítésében a megelőző egy év során részt vett. A hitelminősítők elemzőinek vizsgát kell tenniük, és folyamatosan képezniük kell magukat. Az SEC törölheti a nyilvántartásból azt a hitelminősítőt, amely huzamosabb időn át megalapozatlan minősítést ad ki. Számos jogszabályi és felügyeleti előírásból törlik a hitelminősítésekre való túlzott hagyatkozást okozó kitételeket, és az érintett befektetőket saját elemzés készítésére ösztönzik. A hitelminősítők igazgatósági tagjainak többsége független kell, hogy legyen, és nem lehet a kiadott hitelminősítésekhez köthető anyagi érdekeltségük.

5.2.9. A vezetői javadalmazásra és a társaságirányításra vonatkozó új szabályok

A jogszabály a tulajdonosoknak nagyobb beleszólást biztosít a cégvezetők javadalmazásába: elkülönült, tanácsadó-véleményezési jellegű⁴⁸ részvényesi szavazás szükséges a felsővezetők javadalmazásáról (*'say-on-pay votes'*), továbbá a távozó vezetőknek járó juttatásokról (*'say-on-,golden parachute'-compensation votes'*), valamint az ilyen szavazások gyakoriságáról.⁴⁹ Továbbá kiszélesíti az SEC hatásköreit a nyilvánosságra hozatalra vonatkozó szabályok meghozása tekintetében.

5.2.10. Az önkormányzati kötvénykibocsátás szigorúbb szabályozása

Az önkormányzati kötvénykibocsátásoknál a Dodd–Frank törvény korlátozta a kockázatos ügyletekben való részvételt, és szigorította a tanácsadó és a kibocsátásban közreműködő tájékoztatási kötelezettségét és felelősségét.

48 Alapesetben az igazgatóság (Board) tárgyal a felsővezetőkkel (senior executives) javadalmazásukról, és köt velük szerződést a társaság nevében. Volt olyan elképzelés, hogy a részvényesi szavazások kötelező erővel bírjanak, de a végleges normaszövegbe a nem kötelező érvényű, tanácsadó-véleményező jellegű részvényesi szavazás került.

49 A Dodd–Frank törvény 951. cikke alapján az SEC által meghozott végrehajtási szabály: Shareholder Approval of Executive compensation and Golden Parachute Compensation. Forrás: www.sec.gov/rules/final/2011/33-9178.pdf (2016. 01. 15.)

5.3. Új utakon az amerikai felügyeleti tevékenység

A válság előtt az amerikai pénzügyi felügyelet fő szempontja az volt, hogy az érintett intézmények működését önmagában értékelte. Ehelyett ezen túl azt tekintik elsődlegesnek, hogy a pénzügyi rendszer egészére milyen hatások várhatók az adott bank, szolgáltató stb. esetleges felszámolása, csődje esetén. Másrészt átfogóan is nyomon kísérik a pénzpiac folyamatait, hogy lehetőleg minél előbb azonosítsák a rendszer egészére kockázatokat hordozó tevékenységeket, intézményeket és a várható hatásokat. A Dodd–Frank törvény egyik legfontosabb része a 8-as fejezet, amely a rendszerszintű kockázatok kezelését új alapokra helyezi. Felállítottak egy 9 tagból álló pénzügyi Stabilitási Tanácsot (Financial Stability Council – FSOC), és a pénzügyi felügyeleti rendszert is átszabták. A Tanács legalább negyedévente ülészik, elnöke a pénzügyminiszter, és évente beszámol a Kongresszusnak.

A Tanács feladata, hogy jelölje ki, mely pénzügyi szolgáltatók, intézmények azok, melyek rendszerszintű kockázatot jelentenek az ország pénzügyi stabilitására. Ezeknek a felügyeletét kötelezően a Fed alá rendelheti a Tanács. Az amerikai jegybank igazgatóságával egyeztetve jelöli ki, hogy mely bankok kerülnek ebbe a körbe. A törvény 11 pontban határozta meg azokat a szempontokat, amelyeket ennek során figyelembe kell venni. Jeleül ezek között van az intézmény mérete, tevékenysége, annak az összetettsége, más hasonló intézményekkel való kapcsolata, eladósodottsága, a mérlegen kívüli tételeinek jellege és értéke, a rövid távú forrásoktól való függősége. Az értékeléshez információkat, adatokat kérhet a Tanács az érintett pénzügyi intézményektől. A rendszerszinten fontos pénzügyi szolgáltatók, fizetési, elszámolási, klíringtevékenységet végzők kijelöléséhez 2/3-os szavazati többség szükséges a Tanácsban. A kijelölés módszereit 2011 nyarán hozták nyilvánosságra. A törvény szerint a kiválasztott intézményeknek szigorúbb prudenciális szabályok szerint kell működniük. Fontos elvárás, hogy vészhelyzet esetén is képesek legyenek a felmerülő kockázatok kontrollálására. A Fed feladata, hogy dolgozza ki a javaslatot az esetükben alkalmazandó elvárásokra. A Tanács felhatalmazta a határidős és opciós piacokat felügyelő független kormányintézményt, a CFTC-t (Commodity Futures Trading Commission), hogy kockázatkezelési sztenderdeket dolgozzon ki.

A felügyeleti tevékenység súlypontjainak a meghatározásában is fontos a Tanács szerepe. Ebbéli tevékenységét az amerikai jegybank igazgatóságával összhangban végzi. Mindketten a mainál jóval szorosabb módon együttműködnek a már létező két felügyeleti szervvel, az Értékpapír- és Tőzsdefelügyelettel (SEC) és Szövetségi Betétbiztosítási Társasággal (FDIC). Fontos kiindulópont, hogy nemcsak azt fogják vizsgálni, hogy az adott pénzintézetre miként hat a szabályozásbeli változás vagy a felügyeleti hatóság által elrendelt intézkedés, hanem azt is, hogy a pénzügyi rendszer egészére miként hatnak a szabályok, intézkedések. A törvény felhatalmazza a

felügyeleti szerveket, hogy kölcsönösen kicseréljék bizalmas információikat is, és összehangolják felügyeleti tevékenységüket. A Fed az új szabályok mellett már képes lesz arra például, hogy egy teljes bankcsoportot is ellenőrizzen. A válság előtt jellemzően nem érvényesült konszolidált felügyelet, az anyabankot és leányvállalkozásait gyakran külön vizsgálták, számtalanszor más és más hatóságok. A Dodd–Frank törvény alapján évente legalább egyszer felügyeleti ellenőrzést hajtanak végre a rendszerszintű kockázatot is hordozó intézményeknél, szolgáltatóknál. A Tanáccsal egyeztetve szükség esetén egyedi beavatkozásra tehet javaslatot a FED igazgatósága, tehát intézkedési jogköre van. Ha a felügyeleti hatóság 60 napon belül nem tesz érdemi lépéseket, akkor a Tanácsnak joga van egyedi intézkedés elrendelésére. Az intézkedés pénzügyi (banki) csoportok esetében kiterjed annak tagjaira is (leányvállalatok, leánybankok).

A Dodd–Frank törvény előnyeiként célszerű hangsúlyozni, hogy figyelembe veszi a válság fontosabb tanulságait. Pozitív fejlemény, hogy a pénzügyi szabályozásban kiemelt figyelmet kapnak a rendszer szempontjából is meghatározó intézmények és bankok. A nagy és komplex bankvállalatok csődtervei, a FED, az alapkezelők, valamint a hitelminősítők fokozott jelentési kötelezettségei és a derivatívák OTC piacának szabályozása jelentősen fokozza a pénzügyi rendszer átláthatóságát, továbbá egységesül a felügyeleti struktúra. A törvény igyekszik kezelni a válság során felmerült morális problémákat, erősíti a vállalatvezetők felelősségre vonhatóságát, a Volcker-szabály pedig a korábbi Glass-Steagall törvényhez hasonlóan részlegesen szétválasztja a befektetési tevékenységet a hagyományos bankok működésétől.

Az 1970-es évektől kezdetét vevő látványos deregulációs folyamatok fékezésére irányuló szándékoknak is rendre visszatérő ellen hivatkozási alapja volt, hogy a szabályozás feszessé tétele a pénzügyi tevékenység nyereségének mérséklődéséhez vezet. A Dodd–Frank Törvény kapcsán is felmerül, hogy egyes pénzügyi tevékenységek – a korábbi nyereségszint tartása érdekében – kiszerveződjenek az alapintézményekből. Súlyos probléma, hogy a pénzügyi lobby a Dodd–Frank reformtörvény reformjára, vagyis tendenciózus fellazítására vagy bevezetésének késleltetésére törekszik. Már eredendően a könnyebb megoldások irányába történő elmozdulást sejtet az is, hogy a Dodd–Frank Törvény alapkoncepciójának a fogyasztóvédelmet, annak megerősítését állították be. A válság kialakulásában a felelősségi csoportok között lényeges a hitelpénz keresleti oldalát támasztók köre is,⁵⁰ ám a válságot nem elsődlegesen a hitelfelvevők okozták, így a hitelben részesülők „fogyasztói jogainak” egyoldalú megerősítése önmagában nem érdemi lépés. Tény azonban, hogy 2015-től

50 A válság felelősségi köreinek levezetéséről lásd: LENTNER Csaba, KOLOZSI Pál, TÓTH Gergely: *A pénzügyi válságkezelés lehetséges alternatívái Magyarországon és az Európai Unióban*, EU Working Papers, 13(2010)/1, 3–18.

az amerikai gazdaság makrogazdasági stabilitása helyreállt, növekedési potenciálja megerősödött, amiben meghatározó szerepe van a szabályozás megerősödésének, a következetes jegybanki és fiskális politikának.

6. SZABÁLYOZÁSI REFORMOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN – A BANKUNIÓ ÉS MAGYARORSZÁG STÁTUSZA

6.1. A bankunióról

A globális pénzügyi válságra az Európai Unió egyik legfontosabb válasza a bankunió volt. A bankunió fő elemei az egységes felügyelet, az egységes szanálási mechanizmus, az egységes betétvédelem, valamint az egységes szabálykönyv, de az egyes elemek csak fokozatosan kerülnek kialakításra. A bankunió kialakításának egyik döntő érve az volt, hogy a globális bankok a székhelyük szerinti országok GDP-jéhez viszonyítva túl nagyra nőttek, és egyértelművé vált, hogy az országok válság esetén képtelenek lennének megmenteni őket. Ennek megfelelően a probléma kezelésére olyan felügyeleti és fiskális védőrendszer kell, amely alkalmas lehet a bankok megmentésére. A „too big to fail” elv rövid távon nem iktatható ki, de az Európai Unió arra törekszik, hogy hosszú távon, a megfelelő védelem felépítésével csökkentse ennek kockázatát. A bankunió azért lehet megfelelő lépés ebbe az irányba, mert az állam és a bankrendszer közötti szoros kapcsolatot enyhíteni kell. A bankunió arra is lehetőséget biztosít, hogy az EU érdekek a nemzeti érdekek felé kerüljenek, és a válságok kezelése során elsősorban az alapján szülessenek meg a döntések, hogy az az Európai Unió egészének az érdekét szolgálják. Félő ugyanakkor, hogy a bankunió belüli döntések is elsősorban a nagyobb országok érdekeit fogják szolgálni, mivel nekik nagyobb hatásuk van a döntések meghozatalára. A bankunió ezen túlmenően csökkent, sőt esetenként megszünteti a szabályozói és felügyeleti arbitrázs lehetőségét is.

Az Európai Tanács 2013 őszén az Európai Központi Bankot jelölte ki az egységes európai bankfelügyeletért felelős intézménynek. Az egységes felügyeleti mechanizmus (*Single Supervisory Mechanism – SSM*) az eurózónába tartozó meghatározó hitelintézetek számára jött létre, bankfelügyeleti szerepkörét ezen intézmények vonatkozásában gyakorolja. Az SSM a bankuniós csomag egyik legjelentősebb eleme, ráadásul a külső szemlélő számára is ez jelenik meg a legnagyobb hatású döntésként. A bankunióhoz induláskor az eurózóna országai tartoznak, kötelező jelleggel. Nem valamennyi bank került azonban az EKB felügyelete alá, csak a legnagyobbak, így elsősorban azok, amelyek teljes eszközállománya meghaladja a 30 milliárd EUR-t, vagy teljes eszközállományának a székhely szerinti, a mechanizmusban részt vevő tagállam GDP-jéhez viszonyított aránya meghaladja a 20%-ot, kivéve, ha a teljes eszközállománya nem éri el az 5 milliárd EUR-t.

Az EKB-nak ezen túlmenően lehetősége van arra, hogy saját kezdeményezésére jelentősnek minősítsen egy intézményt, ha annak határon átnyúló tevékenysége szignifikáns. Azok az intézmények, amelyek a központi EU forrásokból (EFSF vagy ESM) közvetlen támogatást kaptak vagy kértek, automatikusan az EKB felügyelete alá sorolódnak be.

Elvileg a bankunió második eleme, az egységes szanálási mechanizmus (*Single Resolution Mechanism – SRM*) lett volna hivatott arra, hogy a fiskális terheket is leválassza az egyes tagállamokról, és közös EU védőhálót állítson az EU-ban székhellyel rendelkező bankok mögé. Az SRM-ről 2014 márciusában született döntés, és nyolc év alatt kerül majd feltöltésre egy olyan közös EU alap, amely 55 milliárd euróból fog állni, és felhasználható lesz majd bankok megmentésére is. Addig azonban egy válság finanszírozásának a pénzügyi terhe (leszámitva a szanálási keretrendszer által bevezetett bail-in eljárást, amelynek során a nem biztosított hitelezők pénze is bevonható lesz a veszteségek rendezésébe) továbbra is a bank székhelyéül szolgáló tagállam pénzügyi felelőssége marad. A helyzetet nehezíti, hogy az egységes szanálási alap felállításáról szóló döntés egy kormányközi megállapodás formájában született, ennek következtében bármely jövőbeni módosításához valamennyi tag egyetértése szükséges.

Szintén nem végleges még a bankunió harmadik fő pillére, az egységes EU betétbiztosítás kialakítása. Jelenleg⁵¹ a betétvédelem az EU tagállamokban csak méréselken harmonizált, létezik ugyan egy betétvédelmi irányelv, de a nemzeti implementáció során a tagállamok számos eltérést alkalmazhatnak. A tervek szerint ebben jelentős változás lesz, és kidolgozzák az európai betétvédelemre vonatkozó rendeletet (EDIS), amely az eurózónában működő bankokban elhelyezett betétekre vonatkozó védelmet szabályozza majd. A Bizottság 2015 végén megtett javaslata szerint az egységes betétvédelem első lépéseként az eurózónába tartozó országok betétvédelmi alapjai közös felelősségrendszerének a kialakítására kerülne sor, amelyben a nemzeti betétvédelmek kisegítik más eurózána betétvédelmi alapját, ha annak forrásai kimerülnek. 2020-at követően a második fázisban már nemcsak akkor kérhetne segítséget egy nemzeti betétvédelmi alap, ha a forrásai kimerülnek, hanem egy korábbi szakaszban is. 2024-et követően pedig már teljesen egységes betétvédelem alakulna ki.

51 2016 év elején íródik a tanulmány.

6.2. A bankunió és a monetáris zónán kívüli tagállamok

A bankunióhoz nem eurózóna EU tagállamok is csatlakozhatnak, a szoros együttműködés keretében, ami felveti annak kérdését, hogy érdemes lenne-e Magyarországnak csatlakoznia a bankunióhoz. A kérdés eldöntéséhez számos szempontot érdemes megvizsgálni.

A bankunióba tartozó bankok mögött erős felügyelet és válságkezelési mechanizmus áll, ami versenyelőnyt jelenthet a számukra. Ez a versenyelőny a gyakorlatban egyelőre nem bizonyosodott be, a bankok részéről sincs nyomás a magyar kormányra, hogy belépjünk a bankunióba. Magyarország bankuniós csatlakozása esetén a legnagyobb hazai intézmények felügyeletét az EKB mint magas szakmai elismertséggel rendelkező hatóság venné át. Ugyanakkor még az sem biztos, hogy a legnagyobb hazai szereplők megfelelő figyelmet kapnak az EKB-től, így Magyarország lemondana a hazai, gyors beavatkozási lehetőségekről, miközben nem egyértelmű, hogy ezért milyen előnyöket kapna cserébe.

A bankunióban a szanálással kapcsolatos döntések is EU szinten születnek meg. Hazai viszonylatban ugyanakkor az MNB-nek egyre nagyobb lesz a tapasztalata a szanálási eljárásokban, amelyek jól hasznosíthatók a jövőben is. A bankunió rendszere és döntéshozatali mechanizmusa biztosítja azt, hogy magas szintű szakmai kompetenciák alapján születnek meg a döntések. Viszont Magyarország mint eurózónán kívüli tagállam számára alacsonyabb a döntések befolyásolásának lehetősége.

A bankunió működésének egésze szempontjából mindenképpen hasznos, hogy a magasabb szintű EU érdekek kerülnek előtérbe. Kívül maradás esetében ugyanakkor nagyobb a lehetőség a nemzeti szintű problémák kezelésére, ami különösen válsághelyzetben hasznos lehet. Az EKB magas szakmai reputációja erősíti a felügyeleti célok hatékony érvényesítését. Az EKB-nak azonban csak jegybanki szerepkörben magas a reputációja, prudenciális felügyelet terén még nem bizonyított.

Hasznos, ha a hazai gyakorlat is a magas szintű és egységes EU felügyeleti gyakorlatot követi, ami egy bankunió-tagság esetében a hazai felügyeleti hatóságnak is a rendelkezésére állna. Az EU gyakorlat a csatlakozás nélkül is ismert és alkalmazható, mivel az MNB amúgy is részt vesz az EKB által vezetett felügyeleti kollégiumok munkájában, de így nagyobb tér marad a hazai sajátosságok kezelésére.

Makroprudenciális felügyelés szempontjából Magyarország bankuniós tagsága esetén a hazai szinten szükséges makroprudenciális intézkedések könnyebben kikényszeríthetők más tagállamban. Még EU szinten is kevés azonban a gyakorlati tapasztalat a makroprudenciális felügyeleti eszközök alkalmazásáról.

A fentiekben részletezett érveket és ellenérveket mérlegelve az a konklúzió vonható le, hogy Magyarországnak célszerű várnia még a bankunióhoz való csatlakozással. Fontos lenne ugyanakkor, hogy a bankunió maga is jobban ösztönözze nem

eurózóna tagállamainak a csatlakozását, például a döntéshozatali rendszer átalakítása vagy a központi alapokhoz való jobb hozzáférés formájában.

7. A BÁZELI BANKFELÜGYELETI BIZOTTSÁG AKTUÁLIS SZABÁLYOZÁSI TÖREKVÉSEI

7.1. A szabályozás permanenciája

A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság már a hetvenes évekbeli megalakítása óta globális szinten vezetője a bankszabályozási és felügyeleti módszertani kérdéseknek. Napjaink bankszabályozására egyértelműen a Bázeli Bizottságnak volt a legnagyobb hatása, és ez a szerepe várhatóan a közeljövőben sem fog megváltozni. Érdemes ezért röviden összefoglalni, hogy melyek azok a fontosabb fejlesztések, amelyekkel jelen pillanatban foglalkozik.

Érthető módon a Bizottság az elmúlt években a leginkább azzal foglalkozott, hogyan enyhíthetőek a globális pénzügyi válság hatásai, illetve hogyan lehetne kiküszöbölni, hogy a jövőben hasonló válságok következzenek be. Közvetlenül a válságot követően számos konkrét javaslatot dolgozott ki, különösen például a szavatoló tőke minőségének a javítására, a tőke-pufferek bevezetésére vagy a vállalatirányítási rendszerekkel szembeni követelmények szigorítására vonatkozóan. Ezeket a módosításokat az Európai Unió, valamint Magyarország is átvette.

Az azonnali, gyors intézkedéseket követően a Bizottság egy alaposabb munkába is belekezdett, és módszeresen áttekinti a banki tőkekövetelmény-számítás legfontosabb elemeit, amelynek keretében vizsgálja a hitelkockázat, a piaci kockázat és a működési kockázat tőkekövetelmény meghatározási módszereit is.

A hitelkockázat vonatkozásában mind a sztenderd, mind a belső modellekre vonatkozó eljárások felülvizsgálatra kerülnek. 2015 decemberében a Bizottság már második konzultációs anyagát tette közzé a sztenderd módszer felülvizsgálatáról. Bár az első változatban valamennyi, hitelminősítőkre való hivatkozás törlésre került, de a piaci észrevételek alapján a Bizottság ebben visszavonult, és bár csökkentette a hitelminősítőkre való hivatkozást, de teljesen nem szüntette meg azt. A lakóingatlan fedezett hitelek esetében a Bizottság eredeti szándéka szerint a törlesztő részlet teljes jövedelemhez viszonyított aránya fontos eleme lett volna a kockázati súly meghatározásának, de helyette várhatóan az LTV mutató (hitelfedezeti arány), valamint az adós becült törlesztési képessége lesz majd a kockázati súly meghatározásának az alapja. Bár a hitelkockázati sztenderd módszer egyik fontos kérdése a szuverén kockázatok kockázati súlyának a meghatározása, de a Bizottság javaslata most ezzel a kérdéssel nem foglalkozik, és azt egy külön munkafolyamat keretében

kívánja kezelni. A konzultációs szakasz 2016 márciusáig tart majd, és ezt követően kerül majd sor a végleges javaslatok kidolgozására, amelyek pontos kalibrálásához egy külön hatástanulmány eredményeit is felhasználják.

A hitelkockázati sztenderd módszerre vonatkozó módosítási javaslatok azért is fontosak, mert a Bizottságnak az a szándéka, hogy a sztenderd módszer eredményei a belső modellt alkalmazó bankokra is egyfajta küszöbértékként szolgáljanak. Jelenleg is van egy olyan minimum érték, amely alá a belső modell alapján számított tőkekövetelmény nem csökkenhet, de ez jelenleg még a Bázeli I⁵² alapján kerül meghatározásra. Egy továbbfejlesztett, kockázatérzékenyebb sztenderd módszer viszont alkalmasabb lehet küszöbérték meghatározására, mint a Bázeli I régi módszertana.

7.2. A legújabb törekvésekről

2016 januárjában tették közzé a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság piaci kockázati tőkekövetelmény számításra vonatkozó új javaslatát. A felülvizsgálat fő célja az volt, hogy mind a sztenderd, mind a belső modell alapján számított piaci kockázat tőkekövetelmény meghatározási módszerek megfelelőbb eredményeket adjanak. A reformok közé tartozik a banki és a kereskedési könyvi tételek egyértelműbb elkülönítése, a belső modellek alkalmazására vonatkozó feltételek szigorítása, a sztenderd módszer kockázatérzékenyebbé tétele, illetve a figyelembe veendő kockázati tényezők kiegészítése a piacok esetleges illikviddé válásával. A piaci kockázatra vonatkozó új tőkekövetelmény számítási rendszert 2019-től alkalmazzák majd, addig kell az EU-nak, illetve Magyarországnak is átvennie a szabályokat.

A működési kockázat tekintetében mind az egyszerűbb, mint a bonyolultabb módszerek felülvizsgálat alatt állnak. A jelenleg alkalmazott egyszerűbb módszerek legfőbb problémája, hogy sokszor félrevezető eredményeket adnak, mivel alapvetően az adott intézmény árbevétele vagy eredménye alapján kerülnek kalkulálásra. A Bizottság ezért egy az árbevételnél összetettebb mutató (*Business Indicator*) kialakítására tett javaslatot. A sztenderd módszerek felülvizsgálatára vonatkozó javaslat

52 Az első bázeli szabályozáscsomagot 1988-ban fogadták el, mely utólag Bázeli I néven vonult be a bankszabályozás történetébe. A banki tevékenység globalizálódása, az egyes országok eltérő nemzeti tőkeszabályozása miatti különböző feltételek, valamint a hetvenes évek közepének bankválságai hatására a hetvenes évek végén egyre többször merült fel a nemzetközileg egységes banki szabályozás szükségessége. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság 1975-ben alakult, fő feladata a versenysemleges szabályozási környezet kialakítása, olyan standardok és ajánlások kidolgozása, amelyeket az egyes országok beépítenek a saját jogrendjükbe. A kilencvenes évekre ezeket a minden bankra egyformán vonatkozó szabályokat túlhaladta az idő. Bázeli I nem differenciál kellőképpen, a portfólió és kockázatcsökkentő eszközöket nem veszi kellőképpen figyelembe. A Bázeli II első változatát 1999-ben tették közzé, a végleges szabályok csak többéves szakmai konzultáció és vita után, 2004-ben születtek meg.

figyelemmel kísérése azért is fontos, mert a Bizottság már azt is bejelentette, hogy piaci konzultációt fog kezdeményezni arról, hogy a működési kockázatra a tőkekövetelményt a jövőben ne lehessen belső modell (AMA)⁵³ alapján meghatározni, hanem csak az egyszerűbb módszerek valamelyikével.

Az egyes kockázati típusokra vonatkozó javaslatok kidolgozása mellett a Bizottság számos további területen fogalmazott meg új elvárásokat, vagy tervez újabb módosításokat. A fejlesztések többek között a vállalatirányítási rendszerrel szemben támasztott követelményekre, a likviditási minimum elvárásokra, a hitelezési kockázat kezelési rendszerekre, a felügyeleti hatóságok által alkalmazott stressz tesztekre vagy a nyilvánosságra hozatali követelményekre vonatkoznak.

Új kockázati típus beazonosítására is sor került, amikor a Bizottság egy konzultációs anyagot jelentetett meg a step-in risk témakörében, amely azt vizsgálja, hogy milyen kockázatot jelent egy bankra az, hogy a jövőben esetleg pénzügyi segítséget kell nyújtania valamely leányvállalatának.

Megállapítható, hogy a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság továbbra is betölti a bankszabályozási és felügyeleti kérdésekben eddig kivívott globális vezető szerepét. Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy kezdeményezései határozzák meg az EU szabályozási törekvéseinek alapvető irányait is, így ezek a javaslatok előbb-utóbb a hazai követelményrendszer részét is fogják majd képezni.

8. A MAGYAR FELÜGYELETI ÉS SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSÁNAK SÚLYPONTI TERÜLETEI⁵⁴

8.1. A változások alapjairól

A 2010-es politikai változásokat követően Magyarországon is elkezdődött a fiskális szabályozás megerősítése, majd 2013-tól a jegybank új fejlődési pályára állítása.⁵⁵ A Magyar Nemzeti Bank 2013-ig nem igazodott kellően a fiskális politikai törekvésekhez, sőt, válságkezelési üzemmódba „állítás”, fiskális politikával szinkronizáló tevékenységi módja egészen 2013 tavaszáig elmaradt. A jegybanki vezetés váltását követően a magyar központi bank tevékenysége az egyes mandátum célkitűzés helyett a többes mandátumra terelődött, tevékenysége makrogazdasági síkba és társadalmi kontextusba helyeződött. A jegybankba 2013 őszétől beolvadt a Pénzügyi

53 Az operációs kockázatok felmérésére alkalmas mérési módszer.

54 A kétszintű bankrendszer létrejöttét, illetve a válságot követő felügyeleti elvek összefoglaló, kronológiai összevetését hazai-nemzetközi vetületben lásd a 62. oldalon található 2. számú mellékletben.

55 Az egyenstúlyi és növekedési feltételek kialakításáról: MATOLCSY: *i. m.*

Szervezetek Állami Felügyelete, így a makro- és mikroprudenciális jogkörök egy intézményben koncentrálnak.

Jó oka volt a változásoknak. Az 1987-ben létrejött kétszintű bankrendszer követő időszak magán viselte a négy évtizedes kiesést követően az újrakezdésből⁵⁶ adódó anomáliákat. A saját tőke-, likviditás-, fedezet és piaci ismeret hiányos vállalkozások politikai „sugallatra” történő túlhitelezése, a nagy állami vállalatok hitelből történő megmentési szándéka a hitelezési tapasztalatok nélküli, állami tulajdonban és befolyás alatt lévő kereskedelmi bankokat a veszteség irányába tolta. Évekkel később ez egy évtizeden át permanens állami konszolidációs folyamatot váltott ki.⁵⁷ Az 1990-es évek közepétől a külföldi bankok fokozatos magyarországi megjelenése pedig az angolszász térségben honos „laza”, állam által egyre kevésbé ráható szabályozási és felügyeleti tevékenység elvi bázisát is a magyar gyakorlatba importálta. A hazai vállalkozások hitelhiánya állandósult, a külföldi vállalatok bő, egyre inkább külföldi anyabankokból és anyavállalataiktól származó tőkepótlása, egyidejűleg a lakossági szektor túlhitelezése lett a magyar bankrendszer működésének sajátossága. 2004-ben a Pénzügyminisztérium, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének és a Magyar Nemzeti Banknak a szabályozási tevékenység összehangolására vonatkozó megállapodása pedig nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, melynek „ékes bizonyítéka” a 2008-ra összeomló lakossági, vállalati hitelezés és az általa meggyengülő kereskedelmi bankrendszer. A korábban kihelyezett lakossági és vállalati devizahitelek halmozódó problémái, a csődbe kerülő kis- és középbankok számának emelkedése, a nagybankok hitelezési restriktívája és e tényezők által a mikro- és makroszinten megtapasztalható egyensúlytalansági problémák a változások igényét vetették fel.

8.2. A Magyar Nemzeti Bank új típusú szabályozási és felügyeleti tevékenysége

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) a jegybanktörvény alapján folyamatos felügyeletet gyakorol a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó szervezetek és személyek felett. Ennek keretében az üzleti megbízhatóságot vizsgáló felügyelet, valamint a piacfelügyelet és a fogyasztóvédelem eszközeivel figyelemmel kíséri a pénz- és tőkepiaci intézmények, pénztárak, biztosítók és a pénzügyi infrastruktúrát alkotó intézmények tevékenységét. A felügyelet célja a kockázatok időben történő felismerése és megfelelő kezelése, elkerülendő, hogy azok veszélyeztessék a rendszer stabi-

56 A II. világháborút követő államosítási, centralizálási időszakban szűntek meg a kereskedelmi bankok Magyarországon, így a kereskedelmi hitelmonopólium és kereskedelmi banki szervezeti formák a Magyar Nemzeti Bankba kerültek összevonásra.

57 Bővebben: LENTNER: *Rendszerváltás... i. m.*

litását és a pénzügyi közvetítő rendszerbe vetett bizalmat. A folyamatos felügyelet során nyert információkat az MNB beépíti a kockázatértékelésbe. A kockázat- és intézményértékelés adatai meghatározzák az adott pénzügyi intézmény felügyeleti kezelésének módját és intenzitását, illetve a további vizsgálatok ütemezését és azok fókuszpontjait.

Az MNB ellenőrzi a pénzügyi intézményeknek a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzésével és megakadályozásával kapcsolatos tevékenységét, sőt, informatikai felügyelést is végez. A jegybank a pénzügyi fogyasztóvédelem, illetve a jogosulatlan, engedély vagy bejelentés nélküli pénzügyi szolgáltatók kiszűrésére hivatott piacfelügyelés területén is mandátummal bír. Az MNB fellép a pénzügyi szolgáltatásokat igénybevevő fogyasztók jogai érdekében, a szolgáltatókat pedig felelős, tisztességes magatartás irányába tereli. Az MNB mellett működő Pénzügyi Békéltető Testület (PBT) szakmailag független, alternatív vitarendezési fórum. A PBT a bírósági eljárásoknál gyorsabb és olcsóbb megoldást nyújt a fogyasztók és a velük szerződéses kapcsolatban álló pénzügyi szolgáltató közötti anyagi, polgári eljárást igénylő jogvitákban.

Az MNB Felügyeleti és Fogyasztóvédelmi Stratégiája a stabil, versenyző, közbizalmat élvező és jegybank által felügyelt pénzügyi szektor kialakítását tűzi ki célul, és a felügyeleti terület küldetéseként a pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartását és támogatását, a piac szereplőinek a rendszer egészébe és egymásba vetett bizalmának megerősítését határozza meg az integrált felügyeleti eszköztár segítségével. A pénzügyi piacok esetében alapvető a sokkellenálló-képesség növelése, az egészséges, fenntartható verseny biztosítása, illetve a hitelezési-finanszírozási képesség és készség javítása. A sokkokkal szembeni megerősítés egyebek közt a prudens működés, illetve az új, európai uniós likviditási és tőkeszabályok számonkérésével, a megfelelő jövedelmezőséggel és a garanciamechanizmusok kiterjesztésével biztosítható. A tisztességes verseny fenntartása érdekében a termékek átlátható árazása, az összehasonlíthatóság megteremtése és végső soron a különböző szolgáltatók közötti egyszerűbb váltás biztosítása alapvető fontosságú. Mind a stabil működés, mind a finanszírozási képesség bővítése irányába hat a rossz banki portfóliók tisztítása, mely a stratégiában hangsúlyos célként jelenik meg.

A stratégia keretei közt megújított – a kockázat alapú megközelítés mellett az intézmények üzleti modelljeinek elemzésére⁵⁸ is komoly hangsúlyt fektető – felügyeleti módszertan alapján a jegybanknak nemcsak időben fel kell ismernie a

58 Windisch László felügyeletért felelős alelnök az NKE ÁKK-n 2015. október 12-én megtartott előadásában a jegybanki ellenőrzést az ún. motorellenőrzéshez hasonlította (a pénzügyi intézmény teljes rendszerébe ható ellenőrzést értekeltetve), az autógáz komponenseinek (lásd: VW botrány) elemzése-ellenőrzése helyett. Tehát az MNB nem a pénzintézetektől kapott adatokat ellenőrzi elsődlegesen és kizárólagosan, hanem az általa „sajátkezűleg” begyűjtött információkat.

kockázatokat, hanem képesnek kell lennie arra is, hogy a felismert kockázatokat a lehető leghamarabb megfelelő módon kezelje. A korai beavatkozás eszközeivel és az új szanalási mechanizmusokkal el kell érni, hogy az intézmények fizetőképességének fenntartásához ne legyen szükség állami segítségre.

A pénzügyi rendszer stabil működése, gazdasági funkcióinak betöltése érdekében a jegybanki stratégiában kiemelt hangsúlyt kap a pénzügyi fogyasztóvédelem megerősítése. Az MNB akár próbaügyletek kötésével is – a fogyasztók széles körét érintő, rendszerszintű problémákra koncentrálnak, a „tüneti” kezelés mellett az okokat is feltárva. Alapvető cél a jogsértő magatartások mielőbbi – ha szükséges, akár az erőteljes szankcionálás eszközével elért – visszaszorítása s a fogyasztókat ért károk mielőbbi megtérítése. Célként fogalmazódik meg az összességében „fair” pénzügyi szolgáltatás kikényszerítése. Kiemelt feladatként jelenik meg a bármely okból kiszolgáltatottabb csoportok (pl. fiatalok, idősek, nehezebb anyagi körülmények között élők) fokozott védelme is. Az MNB felügyeleti tevékenységét ellenőrzési eljárással, a rendszeres és eseti adatszolgáltatásból származó adatok, illetve a részére átadott dokumentumok, információk, valamint a hivatalosan ismert információk ellenőrzésével és elemzésével valósítja meg.

1. számú melléklet: A válságot követően előtérbe kerülő felügyeleti változások összevetése

Globális szinten a következő főbb szabályozói válaszok születtek:

- a makroprudenciális szabályozói keretrendszer megteremtése, szorosabb kapcsolat kiépítése a mikroprudenciális felügyelettel, a makroprudenciális eszköztár fejlesztése (jelentős intézményekre [G-SII, O-SII] előírható, anticiklikus, tőkefenntartási és rendszerkockázati tőkepufferek bevezetése);
- az adófizetői pénzek megtakarítása céljából a szanálási eszköztár továbbfejlesztése (jogszabályi háttér, bail-in, szanálási hatóság);
- nagyobb figyelem a likviditási és a finanszírozási kockázatokra (LCR, NSFR);
- a bankok túl nagyra növéseinek korlátozása többlet tőkekövetelmény előírásával, bankok és államok közötti szoros kapcsolat csökkentése;
- a szavatoló tőke követelmények átstrukturálása és jelentős emelése;
- tőkeáttétel előtérbe kerülése, konkrét lépések egy jövőbeli tőkeáttételi ráta bevezetése érdekében;
- nyilvánosságra hozatali szabályok szigorítása;
- a stressz tesztek mint intézményi és felügyeleti eszközök előtérbe helyeződése;
- derivatív ügyletek CCP-n keresztül történő lebonyolítására ösztönzés;
- nagyobb figyelem a shadow banking szektorra, illetve a bankrendszer ezen szektorral szembeni kitettségeire;
- banki strukturális reformok, kereskedési és banki tevékenység elkülönítése, korlátozása;
- további lépések előkészítése van folyamatban a Bázeli Bizottság keretein belül (sztenderd módszer, belső modellek, kereskedési könyvi kitettségek, értékpapírosítás).

Európai szinten:

- ezek a lépések elsősorban a CRD IV/CRR keretrendszerben, a szanálási direktívában (BRRD), illetve az ezekhez kapcsolódó további RTS-ekben, ITS-ekben és Delegated Act-ekben jelennek meg;
- kiegészül a bankunió létrehozásával, az egységes felügyeleti rendszerrel az EKB-n belül, valamint az egységes válságkezelési mechanizmusok kidolgozásával;
- az EBA koordináló szerepe erősödik (stressz tesztek, feltőkésítési eljárás, transparency exercise).

Hazai szinten:

- ugyanezek a változások megjelennek (CRD IV, BRRD implementálása, CRR és a kapcsolódó rendeletek közvetlen hatályosulása révén);

- kiegészültek a lakossági deviza kitétség csökkentésére irányuló lépésekkel (végtörlesztés, fair bank törvény, forintosítás);
- a felügyeleti szektor átalakítása (PSZÁF integrálása az MNB-be), az MNB látja el a makroprudenciális, a mikroprudenciális és a szanalísi hatósági szerepköröket is.

	1987 > 1993-94	1993-94 > 2000	2000 > 2004	2004 > 2008	2008 >
Szabályozás	A kétszintű bankrendszer létrejöttétől a konszolidációig	A bankrendszer stabilizációja	Felkészülés az EU csatlakozásra	Az EU csatlakozástól a válságig	A válság után
	Gyerekbetegségek	Kamaszkor	Aranykor		7 szűk esztendő
	A piacgazdasági működés szabályrendszerének a kialakítása Pénzüntézet törvény számveteli törvény csődtörvény értékpapír-törvény BAF alaprendeletek	Hitelintézet tv., Tőkepiaci tv., külön törvények a szakosított hitelintézetekről Az infrastruktúrák és a védelmi rendszerek kialakítása Giro, VIBER, KHR(BAR) OBA, Beva Hitelgarancia	Az EU csatlakozás szabályozási előfeltételeinek a megteremtése	Az új irányelvek átültetése A verseny erősítése	Az új irányelvek átültetése, a mindinkább rendeleti formát öltő szabályok közvetlen alkalmazása A fogyasztó védelem előterbe kerülése
Súlypontok	A bankok egymás közötti kapcsolatának a szabályozása Etikai kódex	Privatizáció A vállalati hitelezés felfutása	Aktív bekapcsolódás az Európai Bankiföderáció munkájába	Onszabályozási kísérletek Magatartási kódex, Alapszámla, Bankváltás	Kármentés A szektor számára jelentős anyagi hátrányai járó szabályok finomítása
	Bank- és adókonszolidáció	A passzív lakossági üzletág fejlődése: folyószámla, bankkártya	A lakossági hitelezés felfutása		

2. számú melléklet: A magyar banki szabályozás fejlődéstörténete 1987 után

Forrás: Kovács Levente Magyar Bankszövetség, NKE ÁKK-n 2015. november 16-án tartott előadása alapján.

A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSAI AZ EURÓPAI ÉS A MAGYAR JOGGYAKORLATRA

1. A VÁLSÁGRA ADOTT JOGALKOTÁSI VÁLASZOK

Az Európai Unió alapjait tekintve gazdasági együttműködés a tagállamok között, s a jó gazdasági együttműködés a záloga annak, hogy más területekre is kiterjesztett együttműködésre kerülhessen sor. Az Európai Unió polgárai az Unió területén belül szabadon utazhatnak, bárhol letelepedhetnek vagy munkát vállalhatnak. E jogukat azonban csak akkor élvezhetik maradéktalanul, ha a piac hatékony működése érdekében az uniós jog védelmi erejével felruházott, könnyen kikényszeríthető, hatékonyan érvényesülő normák elfogadására kerül sor. A gazdasági válság felerősítette bizonyos jogterületek uniós jogalkotását, így például a B2B² kereskedelmi ügyletek során a fizetési fegyelem növelésére tett uniós erőfeszítések vagy a B2C³ jogviszonyokban a szabályozás szintjén a fogyasztóvédelmi szemlélet érvényesülése egyaránt jellemző.

A B2B jogviszonyokban – bizonyos szegmensekben a B2C jogviszonyokban is – a fizetési fegyelem lazulása, a körbetartozások vagy láncartozások megszaporodása kifejezetten veszélyes a vállalkozások működőképessége, versenyképessége szempontjából. Ezt felismerve az Európai Unió jogalkotási eszközeivel élve több olyan kifejezetten uniós jogi jogintézményt kívánt a vállalkozások számára megteremteni – új jogalkotással vagy meglévő jogi eszközök módosításával –, amelyek a tagállami jogi eszközök mellett segítik elő a ki nem fizetett ellenértékek, díjak miatt felmerülő likviditási problémák megelőzését, kiküszöbölését. Az egyik ilyen – már elfogadott jogforrásban megjelenő – jogi eszköz az Európai Parlament és a Tanács 655/2014/EU rendelete (2014. május 15.) polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról,⁴ míg egy másik az Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve (2011. február

1 Dr. habil. Gombos Katalin, habilitált egyetemi docens, NKE NETK Európai Köz- és Magánjogi Tanszék

2 A B2B: Business to Business, a vállalkozások egymás közötti viszonyának jelölésére szolgál.

3 A B2C: Business to Customer, a vállalkozás és a fogyasztó közötti viszony jelölésére szolgál.

4 Az Európai Unió Hivatalos Lapja (a továbbiakban: HL) L sorozat (jogszabályok) (a továbbiakban: L) 189., 2014. 06. 27. 59–92. (a továbbiakban: Számlazárolási rendelet)

16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről.⁵ Ebbe a körbe sorolható továbbá a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló, 2007. július 11-i európai parlamenti és tanácsi 861/2007/EK rendelet,⁶ valamint az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló, 2006. december 12-i 1896/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁷ módosítása⁸ és új jogterületeken⁹ a fogyasztóvédelmi szempontú szabályozás megjelenése is.

1.1. 655/2014/EU rendelet¹⁰

A fizetési fegyelem fokozása tekintetében az Európai Bizottság *Az ítélet-végrehajtás hatékonyságának javításáról az Európai Unióban: bankszámlák letiltása* című zöld könyvvel¹¹ már 2006. október 24-én konzultációt kezdeményezett arról, hogy szükséges-e olyan európai eljárás létrehozása, amely lehetővé teszi a bankszámlák zárolását, valamint egy ilyen eljárás lehetséges tulajdonságairól. A konzultációnak az Európai Unióban is érzékelhető gazdasági válság egyik látható módon megnyilvánuló eleme adott napi aktualitást, ugyanis a válság beköszöntével megnőtt a vállalkozások közötti ügyletekből eredő pénztartozások száma, ugyanakkor csökkent a behajtások eredményessége. Már a 2009. decemberi Stockholmi Programban¹² felmerült olyan intézkedések uniós szintű előírásának lehetősége, amelyekkel meg lehet akadályozni, hogy a vagyoni eszközök még a követelés végrehajtása előtt eltűnjenek, illetve értékelje a Program ezen intézkedések megvalósíthatóságát, valamint tegyen megfelelő javaslatokat a bankszámlák és az adósok vagyoni eszközei tekintetében hozott ítéletek Unión belüli végrehajtása hatékonyságának javítására.¹³ A tagállamokban létező biztosítási intézkedések, az intézkedések elrendelésének feltételei és végrehajtásuk hatékonysága nagy különbségeket mutat, és határon átnyúló

5 HL L 48., 2011.02.23. 1–10. (a továbbiakban: Behajtási költségátalány irányelv)

6 HL L 199., 2007.07.31. 1–22.

7 HL L 399., 2006.12.30. 1–32.

8 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2421 rendelete (2015. december 16.) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendelet, valamint az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelet módosításáról HL L 341., 2015.12.24. 1–13.

9 Magánjogi jogérvényesítés vagy „fogyasztóvédelmi versenyjog” témakörében

10 A rendelet teljes körű kommentárját lásd: Peter F. SCHLOSSER, Burkhard HESS: *EU-Zivilprozessrecht: Eu ZPR*. 4., erweiterte Auflage C.H.Beck, München, 2015.

11 COM(2006) 618 final

12 A Stockholmi Program határozta meg a 2010 és 2014 közötti időszakra a szabadságon, a biztonságban és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó prioritásokat (2010/C 115/01).

13 Számlázárolási rendelet) (4) preambulumbekkezdése

ügyekben nehézkes az igénybevetélük. Ezért szükségesnek és célszerűnek tűnt olyan kötelező erejű és közvetlenül alkalmazandó uniós jogi eszköz elfogadása, amely létrehoz egy új, sui generis uniós eljárást a bankszámlákon tartott pénzeszközök hatékony és gyors zárolására tagállamközi ügyekben. Az elfogadott 655/2014/EU rendelet nem váltja fel a tagállami biztosítási intézkedéseket, hanem célja az, hogy alternatív eszközként teremtsen lehetőséget a hitelezők számára, a nemzeti jogok szerinti eljárásokkal egyenértékű intézkedésként. Az ily módon létrehozott uniós jogi eszköz legfőbb célkitűzése, hogy – kérelemre¹⁴ – a hitelező¹⁵ számára lehetővé tegye ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés formájában olyan biztosítási intézkedés kérését, amely megakadályozza az adósa¹⁶ által valamely tagállamban vezetett bankszámlán tartott pénzeszközöknek az átutalását vagy felvételét, ha fennáll annak a kockázata, hogy ezen intézkedés nélkül a hitelező adóssal szembeni követelésének későbbi érvényesítése meghiúsul vagy számottevően nehezebbé válik. Az adós bankszámláján tartott pénzeszközök zárolásának egyben azt is biztosítania kell, hogy ne csak maga az adós, hanem az általa e bankszámlán keresztül – például állandó fizetési megbízás, csoportos beszedési megbízás vagy hitelkártya-használat révén – történő kifizetésekre felhatalmazott személyek se használhassák fel ezeket a pénzeszközöket.¹⁷

A rendelet hatálya a kialakulóban lévő egységes igazságügyi térségben megszokott polgári és kereskedelmi ügyekre terjed ki, kivéve ez alól a fizetésektelenségi eljárásban részt vevő adóssal szembeni követeléseket. A Számlazárolási rendeletet olyan

14 A kérelmet formanyomtatványon kell előterjeszteni.

15 A formanyomtatványon kell előterjeszteni a Számlazárolási rendelet 4. cikk 6. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében olyan, valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező természetes személy vagy olyan, valamely tagállamban székhellyel rendelkező jogi személy, vagy valamely tagállamban székhellyel rendelkező és egy tagállam joga szerint perindításra jogosult, illetve perelhető bármely olyan egyéb szervezet, aki vagy amely követeléssel kapcsolatos számlazárolási végzést kérelmez, illetve akinek vagy amelynek ilyen végzés már a birtokában van.

16 A Számlazárolási rendelet 4. cikk 7. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében olyan természetes vagy jogi személy vagy egy tagállam joga szerint perindításra jogosult, illetve perelhető bármely olyan egyéb szervezet, akivel vagy amellyel szemben a hitelező követeléssel kapcsolatos számlazárolási végzést kérelmez, illetve akivel vagy amellyel szemben ilyen végzés a hitelezőnek már a birtokában van.

17 Számlazárolási rendelet (7) preambulumbekzdése

hitelintézeteknél¹⁸ vezetett bankszámlákra¹⁹ kell alkalmazni, amelyek tevékenysége betétek vagy más visszafizetendő pénzeszközök²⁰ nyilvános gyűjtése és hitelek saját néven történő nyújtása.²¹ E megfogalmazásból következik, hogy a Számlázárolási rendelet nem alkalmazandó olyan pénzügyi intézményekre, amelyek például export- és beruházási projektek finanszírozásával vagy fejlődő országbeli projektek finanszírozásával foglalkoznak, illetve pénzügyi szolgáltatásokat nyújtanak. A Számlázárolási rendelet értelemszerűen nem alkalmazandó a monetáris hatóságként eljáró központi bankoknál vagy azok által vezetett számlákra, valamint azokra a számlákra sem, amelyek a számlázárolási végzéssel egyenértékű nemzeti végzés segítségével nem zárolhatók, vagy amelyek az adott számla vezetésének helye szerinti tagállam joga alapján egyébként mentességet élveznek a lefoglalás alól.²²

Fontos kritériuma a Számlázárolási rendeletnek, hogy szabályait csak a tagállamok közötti ügyletekre lehet alkalmazni, azaz tisztán belföldi tényállások esetén szabályai nem alkalmazhatók. Azt, hogy mi tartozik ebbe a körbe, maga a Számlázárolási rendelet definiálja.²³ Eszerint tagállamközi ügynek tekintendő, ha a számlázárolási végzés iránti kérelem ügyében eljáró bíróság az egyik tagállam területén van, míg a végzés által érintett bankszámlát egy másik tagállamban vezetik. Szintén tagállamközi ügynek tekintendő, ha a hitelező lakóhelye vagy székhelye az egyik tagállam területén van, míg a bíróság és a zárolandó bankszámla vezetésének helye egy másik tagállamban található.²⁴ Több számla esetén a Számlázárolási rendelet azt is rendezi, hogy mi a viszonya a sui generis uniós biztosítási intézkedésnek a tisztán belföldi elemek melletti biztosítási intézkedésekhez. Negatív megfogalmazással: a Számlázárolási rendelet nem alkalmazható a számlázárolási végzés iránti kérelem ügyében eljáró bíróság székhelye szerinti tagállamban vezetett számlák zárolására, ha a hitelező lakóhelye vagy székhelye

18 A Számlázárolási rendelet 4. cikk 2. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében „bank”: az 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 1. pontjában meghatározott hitelintézet, ideértve az Unión belüli vagy a 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 47. cikkével összhangban Unión kívüli központi irodával rendelkező hitelintézeteknek az említett rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 17. pontja értelmében vett, az Unióban található fióktelepeit is.

19 A Számlázárolási rendelet 4. cikk 1. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében minden olyan, pénzeszközöket tartalmazó, banknál vezetett számla, amelyet az adós nevében vagy az adós megbízásából harmadik személy nevében vezetnek.

20 A Számlázárolási rendelet 4. cikk 3. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében valamely számlán bármely pénznemben jóváírt pénz, illetve pénz visszafizetésére fennálló hasonló követelés, mint például pénzügyi betétek.

21 Számlázárolási rendelet (9) preambulumbekkezdése

22 Uo.

23 Számlázárolási rendelet 3. cikk (1) és (2) bekezdése

24 Számlázárolási rendelet (10) preambulumbekkezdése

szintén ebben a tagállamban van, még akkor sem, ha a hitelező ezzel egy időben egy másik tagállamban vezetett számlát vagy számlákat érintő számlazárolási végzés iránti kérelmet is előterjesztett. A tagállami és az uniós biztosítási intézkedések azonban nem egymást kizáró hatásúak, így ilyen esetekben a hitelezőnek két külön kérelmet kell előterjesztenie: egyet a számlazárolási végzésre, egyet pedig a nemzeti intézkedésre irányulóan.²⁵

Fontos eleme a Számlazárolási rendeletnek, hogy az e jogi eszközzel biztosítható követelések²⁶ milyen széles körben alkalmazhatók. Annak érdekében, hogy a Számlazárolási rendelet hatékonyan ki tudja fejteni hatását, igénybe vehetőnek kell lennie a már bekövetkezett ügyletből vagy eseményből származó²⁷ és meghatározható összegű, már esedékesévé vált, továbbá a még nem esedékes követelések biztosítására is.²⁸ Alapjogi szempontok megfelelő érvényesülésének érdekében a Számlazárolási rendeletnek megfelelő egyensúlyt kellett teremtenie a hitelezőnek a számlazárolási végzés beszerzéséhez fűződő érdeke és az adós azon érdeke között, hogy az így megteremtett jogi eszköz használatára ne visszaélészerűen kerüljön sor.²⁹ A garanciák két irányban érvényesülnek: egyrészt a számlazárolási végzés alapját képező, megfelelő bizonyítékkal alátámasztott követelésnek olyannak kell lennie, ami valószínűsíthetően sikeresen lesz érvényesíthető a bíróság előtt, másrészt a hitelező követelésének érvényesítéséhez sürgős jogi védelem iránti igény legyen megállapítható. A gyakorlatban ez utóbbi helyzet a már meglévő vagy jövőbeli bírósági határozat végrehajtása megghiúsulását vagy számottevően nehezebbé válását jelenti, azon az alapon, hogy valós kockázata áll fenn annak, hogy mire a hitelező végre tudná hajtani a meglévő vagy jövőbeli bírósági határozatot, addigra az adós esetlegesen kimentí, elrejtí vagy megsemmisítí vagyoni eszközeit, vagy érték alatt, szokatlan mértékben vagy szokatlan módon értékesítí azokat.³⁰ A jogvédelmi garanciáknak itt azért van igen nagy szerepük, mert a

25 Uo.

26 A Számlazárolási rendelet 4. cikk 5. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében meghatározott pénzüsszeg kifizetésére vonatkozó, esedékesévé vált igény, illetve valamely már bekövetkezett ügyletből vagy eseményből származó, meghatározható pénzüsszeg kifizetésére vonatkozó igény, feltéve, hogy az ilyen igény bíróság elé vihető.

27 Ide kell érteni a jogellenes károkozáshoz, a jogellenes károkozással egy tekintet alá eső cselekményhez vagy az ilyen cselekményből fakadó igényhez kapcsolódó követeléseket, valamint a büntetőeljárás alapjául szolgáló cselekményen alapuló polgári jogi kártérítés vagy az eredeti állapot helyreállítása iránti igényeket is.

28 Számlazárolási rendelet (12) preambulumbekzdése

29 Számlazárolási rendelet (14) preambulumbekzdése

30 Uo.

számlázárolási végzést meghozó bíróságnak több szempontú mérlegelési lehetősége áll fenn.³¹

A Számlázárolási rendeletnek nem titkolt célja, hogy a számlázároló végzés meghozatalára meglepetés jelleggel kerüljön sor, mert ezzel biztosítható, hogy az hasznos eszköz legyen azon hitelezők kezében, akik követeléseiket tagállamközi ügyekben kívánják érvényesíteni az adósoktól. E cél biztosíthatósága érdekében az adóst nem lehet tájékoztatni a hitelező számlázárolási végzés iránti kérelméről, és nem hallgatható meg a végzés kibocsátása előtt, valamint a végzésről annak végrehajtása előtt nem értesíthető. Ez a követelmény viszont a végzést kibocsátó bíróságokra ró nagy terhet abban a tekintetben, hogy csak megalapozott, megfelelően alátámasztott kérelmek esetén kerüljön sor e jogi eszköz igénybevételére, és a visszaélések megelőzését, az adós jogainak védelmét is a bíróságnak kell biztosítania.³² A jogvédelmi garanciák³³ szubjektív elemeinek érvényesülése annak kontrollját jelenti, hogy nem bocsátható ki a számlázároló végzés, ha a hitelező által rendelkezésre bocsátott bizonyítékok és információk alapján nem állapítható meg, hogy a számlák zárolása indokolt.³⁴ Az objektív garanciák körében értékelhető, hogy ha a hitelező a számlázárolási végzés iránti kérelmet az ügy érdemére vonatkozó eljárás kezdeményezése előtt terjesztette elő, akkor meghatározott határidőn belül kezdeményeznie és igazolnia kell annak az eljárásnak a kezdeményezését, amely a követelése érvényesítésére vonatkozik. Ennek hiányában a bíróságnak vissza kell vonnia számlázároló végzését,³⁵

31 Maga a Számlázárolási rendelet fogalmaz meg e körben a mérlegelés során figyelembe vehető szempontokat, így például a bíróságnak értékelnie kell azokat a bizonyítékokat, amelyeket a hitelező a kockázat fennállásának alátámasztására terjesztett elő. A bizonyítékok kapcsolódhatnak például az adósnak a hitelező követelésével kapcsolatban vagy a felek közötti valamely korábbi vita során tanúsított magatartásához, az adós hitel történetéhez, az adós vagyoni eszközeinek jellegéhez vagy az adós által tett, az eszközeit érintő közelmúltbeli lépésekhez. A bizonyítékok értékelése során a bíróság tekintettel lehet arra, hogy önmagukban nem minősülnek szokatlannak azok az adós által a számlákról végrehajtott pénzfelvételek és kifizetések, amelyek célja a szokásos üzletmenet fenntartása vagy ismétlődő családi kiadások fedezése. A követelés ki nem fizetésének vagy vitatásának a ténye, vagy az, hogy az adósnak több hitelezője is van, önmagában nem tekinthető elegendő bizonyítéknak a végzés kibocsátásához. Önmagukban szintén nem tekinthetők a végzés kibocsátásához elégséges alapnak az adós rossz vagy romló anyagi körülményei. Ezeket a tényezőket azonban a bíróság a kockázat fennállásának átfogó felmérése során figyelembe veheti. A 14 preambulumbekkezdésben felsorolt mérlegelési szempontok nem taxatív jellegűek, így azok tovább bővíthetők a konkrét döntések meghozatalánál.

32 Számlázárolási rendelet (17) preambulumbekkezdése

33 E garanciáknak tekintettel kell lenniük a magán- és családi élet tisztetben tartásának, a személyes adatok védelmének, a tulajdonhoz való jognak, valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jognak a biztosítására vonatkozó alapjogi normákra, különösen az Alapjogi Charta rendelkezéseire.

34 Számlázárolási rendelet (15) preambulumbekkezdése

35 Számlázárolási rendelet (16) preambulumbekkezdése

és e kötelezettség ex officio teljesítendő, mert csak így biztosítható, hogy indokolatlanul ne állhasson elő olyan helyzet, hogy az adós saját pénzügyi eszközeihez fér hozzá. Az objektív alapú garanciák körében említhető annak a védőintézkedésnek a lehetősége, amivel a hitelező számára előírt biztosíték nyújtása írható elő. Ezzel egyrészt biztosítható, hogy csak kellően komoly kérelmek teljesítésére kerüljön sor, másrészt ez a biztosíték szolgálhat arra is, hogy az adóst szükség esetén a későbbiekben kártalanítani lehessen a számlázárolási végzés következtében általa elszenvedett károk tekintetében.³⁶ Azt a kérdést a Számlázárolási rendelet a tagállami jogokra bízva, hogy a biztosíték nyújtására milyen pénzügyi vagy jogi eszköz igénybevételel kerüljön sor, ebben a tekintetben tehát tagállami végrehajtó intézkedések tételére van jogi lehetőség.³⁷ Ezen alapvetően objektív alapú védőintézkedés szubjektív megnyilvánulása a bíróság számára mérlegelési jogkör biztosítása a biztosíték összegének meghatározására. A biztosíték nyújtása fontos garanciális eleme lehet a jogérvényesítésnek, valószínűsíthető, hogy a bíróságok a jogkövető magatartások megalapozására gyakran igénybe is fogják venni ezt a lehetőséget. Érdeemes azonban már elvi alapon különbséget tenni azon jogi helyzetek között, amikor a hitelezői követelés tekintetében nincs olyan bírósági határozat³⁸ (azzal egy tekintet alá eső egyéb határozat: például perbeli egyezség³⁹) vagy közokirat,⁴⁰ amelynek értelmében az adós köteles megfizetni a hitelező követelését, és ha már született ilyen határozat, csak az valamely okból kifolyólag még nem végrehajtható határozat.

Az objektív alapú garanciák között említhető, hogy maga a Számlázárolási rendelet ír elő minimumkövetelményeket⁴¹ a hitelező felelősségére, ha a számlázárolási végzés következtében az adós indokolatlanul szenved el olyan károkat, amelyek a hitelezőnek felróható okok miatt következtek be. Közvetlenül az uniós jogból levezethető tehát a felelősségi klauzula, azzal a kiegészítő uniós jogi eljárásjogi szabállyal, hogy ebben az összefüggésben a bizonyítási teher az adósra hárul ugyan, azonban a rendeletben megállapított felelősségi okok tekintetében a hitelezőnek felróható hiba

36 Számlázárolási rendelet (18) preambulumbekzdése

37 Szóba jöhet letét, bankgarancia vagy jelzálog biztosításának lehetősége is.

38 A Számlázárolási rendelet 4. cikk 8. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében valamely tagállam bírósága által hozott bármely határozat, elnevezésére való tekintet nélkül, beleértve a költségek és kiadások bírósági tisztviselő általi megállapításáról szóló határozatot is.

39 A Számlázárolási rendelet 4. cikk 9. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében valamely tagállam bírósága által jóváhagyott vagy eljárás során valamely tagállam bírósága előtt kötött egyezség.

40 A Számlázárolási rendelet 4. cikk 9. pontjában adott fogalom-meghatározó norma értelmében a valamely tagállamban az alaki követelményeknek megfelelően közokiratként kiállított vagy bejegyzett okirat, amelynek hitelessége: a) a közokirat aláírására és tartalmára vonatkozik; és b) valamely hatóság vagy erre feljogosított bármely más szerv által nyert megállapítást.

41 Számlázárolási rendelet (19) preambulumbekzdése

megdönthető vélelemmel kimondásra kerül.⁴² A Számlázárolási rendelet – a felelősség tekintetében célzott minimumharmonizációra tekintettel – lehetővé teszi azt is, hogy a tagállamok a nemzeti jogukban fenntartsanak vagy bevezessenek a rendeletben foglalt felelősségi okoktól eltérő egyéb felelősségi okokat,⁴³ vagy bevezessék az objektív felelősséget.⁴⁴

Miután gyakran az nehezíti – különösen tagállamközi összefüggésben – a hitelezők igényeinek kielégítését, hogy nem rendelkeznek információval arról, hogy az adós melyik tagállamban rendelkezik bankszámlával, ezért a Számlázárolási rendelet meghatároz egy olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi a hitelező számára annak kérelmezését, hogy a bíróság szerezzé be az adós bankszámlájának azonosításához szükséges információkat azon tagállam kijelölt információs hatóságától, amelyben a hitelező úgy véli, hogy az adós a bankszámláját vezeti. A magánjellegű adatokhoz ilyen módon történő hozzáférés rendkívülinek és különleges esetnek tekinthető, ezért a számlainformációkhoz való hozzájutást főszabály szerint csak azokban az esetekben indokolt lehetné tenni, amikor a hitelező már végrehajtható bírósági határozatot vagy közokiratot szerzett, vagy perbeli egyezsége jutott. Ilyen kérelemre is csak akkor lehet mód, ha a zárolandó összeg jelentős, és a bíróság a hitelező által előterjesztett bizonyítékok alapján meggyőződött arról, hogy a számlainformációkra sürgősen szükség van, mivel fennáll annak a kockázata, hogy azok hiányában veszélybe kerül a hitelező követelésének az adóssal szembeni későbbi érvényesítése, és ez a hitelező pénzügyi helyzetének számottevő romlásához vezethet.⁴⁵ Ennek a rendelkezésnek a végrehajtása nem képzelhető el a tagállamok aktív magatartása nélkül, ugyanis a vázolt mechanizmus működőképességének lehetővé tétele érdekében a tagállamoknak nemzeti jogukban rendelkezniük kell egy vagy több olyan módszerről, amelyek a számlaadatok beszerzése tekintetében eredményesek és hatékonyak, és amely nem aránytalanul költségesek vagy időigényesek. A mechanizmus kizárólag abban az esetben alkalmazandó, ha a számlázárolási végzés kibocsátására vonatkozó valamennyi feltétel és előírás teljesül,⁴⁶

42 Számlázárolási rendelet 13. cikk (2) bekezdés a)–d) pontok

43 A hitelező felelőssége szempontjából alkalmazandó jog a végrehajtás helye szerinti tagállam joga. Ha azonban több tagállam is érintett a végrehajtásban, akkor az adós szokásos tartózkodási helye szerinti tagállam joga tekintendő az alkalmazandó jognak. Abban az esetben, ha az adós szokásos tartózkodási helye szerinti tagállam nem egyezik meg egyik végrehajtás helye szerinti tagállammal sem, akkor az ügyhöz legszorosabban kapcsolódó végrehajtás helye szerinti tagállam joga alkalmazandó. A végrehajtás helye szerinti tagállamokban zárolt egyes összegek nagysága lehet az egyik olyan szempont, amit a bíróságok az üggyel való legszorosabb kapcsolat megállapításának alapjaként figyelembe vehetnek a Számlázárolási rendelet (19) preambulumbekkezdése szerint.

44 Számlázárolási rendelet (19) preambulumbekkezdése és 13. cikk (4) bekezdése

45 Számlázárolási rendelet (20) preambulumbekkezdése és 14. cikke

46 A feltételeket lásd a Számlázárolási rendelet 5., 7., 8. cikke szerint.

és a hitelező kérelmében megfelelően megindokolta, hogy miért feltételezi, hogy az adós tulajdonában egy adott tagállamban egy vagy több számla is található.⁴⁷

A fenti mechanizmus azonban az alapvető jogok, a személyes adatok védelme érdekében csak a jogvédelem erős garanciái mellett működőképes, ezért szükséges kimondani, hogy az adós bankszámlájának vagy bankszámláinak azonosításával kapcsolatos információk nem hozhatók a hitelező tudomására.⁴⁸ Azokat kizárólag a kérelmező bírósággal lehet közölni, illetve kivételes esetben a bankkal.⁴⁹ A személyes adatokhoz való e rendelet szerinti hozzáféréssel, azok felhasználásával és továbbításával összefüggésben meg kell felelni a tagállamok nemzeti jogába átültetett 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (7) foglalt követelményeknek.⁵⁰

A számlazárolási végzés akkor érheti el célzott hatását, ha kellően gyors eljárásban,⁵¹ a tagállamok közötti bizalom és együttműködés biztosítása mellett zajlik. A gyorsaságra való törekvés egyik megnyilvánulása, hogy a Számlazárolási rendelet az igényérvényesítésre szoros időtartamokat, határidőket állapít meg.⁵² A rendelet az eljárás különböző szakaszainak lezárására rendelkezésre álló határidőket állapít meg,⁵³ melyektől az eljárásban részt vevő bíróságok vagy hatóságok csak kivételes körülmények esetén térhetnek el.⁵⁴ Fontos, hogy a számlazárolási végzésnek az adós bankszámláján a megfelelő összeg zárolásával vagy – ha a vonatkozó nemzeti jog ilyen irányú rendelkezést tartalmaz – az összegnek egy zárolási célokra elkülönített bankszámlára⁵⁵ történő átutalásával kell érvényt szerezni.⁵⁶

47 A Számlazárolási rendelet (20) preambulumbekzdése szerint például ilyen ok lehet, ha az adós az adott tagállamban dolgozik, ott üzleti tevékenységet folytat, vagy ott ingatlannal rendelkezik.

48 Számlazárolási rendelet (21) preambulumbekzdése

49 A Számlazárolási rendelet (21) preambulumbekzdése értelmében erre akkor kerülhet sor, ha a végrehajtás helye szerinti tagállamban található bank vagy a végzés végrehajtásáért felelős egyéb szervezet nem képes azonosítani az adós számláját a végzésben szereplő adatok alapján, például abban az esetben, ha több azonos nevű és azonos címmel rendelkező személy vezet ugyanannál a banknál számlát. Ha – ilyen esetben – a végzésben feltüntetik, hogy a zárolandó számlaszámot/számlaszámokat információk kérelem útján szereztek be, akkor a banknak be kell kérnie az információkat a végrehajtás helye szerinti tagállam információs hatóságától, és ezt informális és egyszerű módon kell tudnia megtenni.

50 Számlazárolási rendelet (45) preambulumbekzdése

51 A Számlazárolási rendelet 14. cikk (5) bekezdése minden hatóság számára soron kívüli ügyintézési kötelezettséget ír elő.

52 A Számlazárolási rendelet (38) preambulumbekzdése értelmében az e rendeletben előírt időtartamok és határidők számítására az 1182/71/EGK, Euratom tanácsi rendeletet (5) bekezdését kell alkalmazni.

53 Számlazárolási rendelet (37) preambulumbekzdése és 18. cikke

54 Például ha az ügy jogi vagy ténybeli szempontból összetett.

55 E bankszámla lehet az illetékes végrehajtó hatóság, a bíróság, az adós bankszámláját vezető bank vagy az adott ügyben a zárolással megbízott koordináló szervezetként eljáró bank által tartott számla.

56 Számlazárolási rendelet (26) preambulumbekzdése

A Számlázárolási rendelet jelentős mértékben érinti a hitelező és az adós alapvető jogait, ezért elengedhetetlenül fontos, hogy a felek tisztességes eljáráshoz, illetve hatékony jogorvoslathoz való jogára figyelemmel biztosítsa jogaik érvényesülését, a hitelező számára azt, hogy a végzés kibocsátásának megtagadása, kérelme elutasítása esetén fellebbezhessen, vagy új okokra hivatkozással ne legyen elzárva új kérelem előterjesztésétől,⁵⁷ az adós számára pedig azt, hogy a rendeletben meghatározott okok alapján azonnal megtagadhatta a végzést vagy annak végrehajtását.⁵⁸ Különösen ilyen okok fennállása állapítható meg, ha a rendeletben meghatározott feltételek és követelmények nem teljesültek,⁵⁹ vagy abban az esetben, ha a *clausula rebus sic stantibus* szabálya szerint a végzés kibocsátását indokoló körülmények oly módon változtak meg, hogy a végzés kibocsátása már nem indokolt.⁶⁰

A Számlázárolási rendelet rendez néhány joghatósági és kollíziós jogi kérdést is. Annak biztosítása érdekében, hogy a számlázárolási végzéssel kapcsolatos eljárás és az ügy érdemében folyó eljárás között szoros kapcsolat álljon fenn, a számlázárolási

57 Számlázárolási rendelet (22) preambulumbekzdése és 21. cikke

58 Számlázárolási rendelet (30) preambulumbekzdése és 33. cikke

59 A Számlázárolási rendelet jogértelmezést segítő módon ad egy példalázó felsorolást arról, hogy milyen okok indokolhatják a jogorvoslat lehetőségének biztosítását. Így nyitott az adós számára akkor, ha az adott ügy nem minősül tagállamközi ügynek az ebben a rendeletben szereplő meghatározás alapján, vagy ha az ebben a rendeletben meghatározott joghatósági szabályokat nem tartották be, ha a hitelező az e rendeletben megállapított határidőn belül nem kezdeményezte az ügy érdemére vonatkozó eljárást, ha a bíróság ennek következtében hivatalból nem vonta vissza a végzést vagy a végzés automatikusan nem szűnt meg, ha a hitelező követelésének sürgős, számlázárolási végzéssel történő védelme nem volt szükséges, mert nem állt fenn a követelés későbbi végrehajtása akadályozásának vagy számottevő megnehezítésének a kockázata, vagy ha a biztosítéknyújtás nem felelt meg az e rendeletben megállapított követelményeknek. Ugyancsak jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani az adós számára akkor is, ha a végzést és a számlázárolásról szóló értesítést nem e rendelet előírásainak megfelelően kézbesítették a részére, vagy ha az adós részére kézbesített iratok nem feleltek meg az e rendelet szerinti nyelvi követelményeknek. Az ilyen jogorvoslati lehetőség engedélyezésétől azonban el kell tekinteni abban az esetben, ha az elmaradt kézbesítést vagy fordítást a megadott határidőn belül pótolják. A kézbesítés elmaradásának orvoslása érdekében a hitelezőnek kérelmet kell beadnia az eredeti eljárás helye szerinti tagállam kézbesítésért felelős szervéhez arra vonatkozóan, hogy a megfelelő iratokat ajánlott postai küldeményként kézbesítsék az adós részére, illetve a bíróság rendelkezésére kell bocsátania az iratok szükséges fordításait abban az esetben, ha az adós vállalta az iratok bíróságon történő átvetelét. Az ilyen kérelmet nem szükséges megkövetelni abban az esetben, ha a kézbesítés elmaradását időközben más módon orvosolták, például ha – a nemzeti joggal összhangban – a bíróság hivatalból kezdeményezte a kézbesítést. (Számlázárolási rendelet (32) preambulumbekzdése)

60 Számlázárolási rendelet (32) preambulumbekzdése

végzés kibocsátására az ügy érdemében⁶¹ történő határozathozatalra joghatósággal rendelkező bíróságok rendelkeznek nemzetközi joghatósággal. Abban az esetben, ha a hitelező még nem jutott bírósági határozathoz vagy közokirathoz, illetve perbeli egyezsége, ez azt jelenti, hogy a számlázárolási végzés kibocsátására azon tagállami bíróságoknak⁶² van joghatósága, amely bíróságok az alkalmazandó joghatósági szabályok szerint joghatósággal rendelkeznek az ügy érdemében határozatot hozni.⁶³ Ha az adós valamely tagállamban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező fogyasztó, akkor a végzés kibocsátásának tekintetében kizárólag az adott tagállam bíróságai rendelkezhetnek joghatósággal.⁶⁴ Ez azokban az esetekben irányadó szabály, ha az adós fogyasztói minőségben, gazdasági vagy szakmai tevékenységén kívül esőnek tekinthető célból kötött szerződést⁶⁵ a hitelezővel, ekkor az e szerződéshez kapcsolódó követelés biztosítását célzó számlázárolási végzés kibocsátására kizárólag az adós lakóhelye vagy székhelye szerinti tagállam bíróságai rendelkeznek joghatósággal.⁶⁶ Ha viszont a hitelező már bírósági határozathoz vagy perbeli egyezsége jutott, akkor a bírósági határozatban vagy a perbeli egyezségben meghatározott követeléshez kapcsolódó számlázárolási végzés kibocsátására csak azon tagállam bíróságai rendelkeznek joghatósággal, amelyben a bírósági határozatot hozták, illetve a perbeli egyezséget jóváhagyták vagy megkötötték.⁶⁷ Ha a hitelező közokirathoz jutott, akkor az ebben az okiratban meghatározott követeléshez kapcsolódó számlázárolási végzés kibocsátására azon tagállam erre a célra kijelölt bíróságai rendelkeznek joghatósággal, amelyben az említett okiratot kiállították.⁶⁸

A számlázárolási végzés kibocsátása elleni jogorvoslat nyújtására a végzés kibocsátásának helye szerinti tagállam bíróságai rendelkeznek joghatósággal. A számlázárolási végzés végrehajtása elleni jogorvoslat nyújtására vonatkozóan a végzés végrehajtásának helye szerinti tagállam bíróságai vagy – adott esetben – illetékes végrehajthatósági rendelkeznek joghatósággal.⁶⁹

61 A Számlázárolási rendelet (13) preambulumbekkezdése szerint a rendelet alkalmazásában az ügy érdemére vonatkozó eljárás fogalmának ki kell terjednie a szóban forgó követelésre vonatkozó végrehajtható jogcím megszerzésére irányuló mindennemű eljárásra, beleértve többek között a fizetési meghagyásra vonatkozó egyszerűsített eljárásokat, és az olyan eljárásokat is, mint például a francia „procédure de référé”.

62 Itt valamennyi irányadó joghatósági szabály alapján eljárási jogosultsággal rendelkező bíróság szóba jöhet.

63 Számlázárolási rendelet 6. cikk (1) bekezdése

64 Számlázárolási rendelet (13) preambulumbekkezdése

65 Fogyasztói szerződéssel esik egy tekintet alá.

66 Számlázárolási rendelet 6. cikk (2) bekezdése

67 Számlázárolási rendelet 6. cikk (3) bekezdése

68 Számlázárolási rendelet 6. cikk (4) bekezdése

69 Számlázárolási rendelet (34) preambulumbekkezdése

Kiegészítő szabályok rendezik a harmadik személyek jogait. Az uniós és a nemzeti jogban megállapított egyéb joghatósági szabályok sérelme nélkül, a harmadik felek által a számlázárolási végzés megtámadása céljából kezdeményezett peres eljárások tekintetében az eredeti eljárás helye szerinti tagállam bíróságai rendelkeznek joghatósággal; és a számlázárolási végzés végrehajtásának a végrehajtás helye szerinti tagállamban való megtámadása céljából kezdeményezett peres eljárások tekintetében a végrehajtás helye szerinti tagállam bíróságai vagy – ha e tagállam nemzeti joga úgy rendelkezik – az illetékes végrehajtó hatóság rendelkezik joghatósággal.⁷⁰

A követelésre alkalmazandó jogot uniós rendeletek⁷¹ vagy tagállami nemzetközi magánjogi szabályok rendezhetik. A Számlázárolási rendelet bizonyos kérdésekre maga is meghatároz kollíziós szabályokat, így kimondja, hogy a hitelező felelőssége szempontjából alkalmazandó jog a végrehajtás helye szerinti tagállam joga. Ha több tagállam is érintett a végrehajtásban, akkor az adós szokásos tartózkodási helye szerinti tagállam joga tekintendő az alkalmazandó jognak. Abban az esetben, ha az adós szokásos tartózkodási helye szerinti tagállam nem egyezik meg egyik végrehajtás helye szerinti tagállammal sem, akkor az ügghöz legszorosabban kapcsolódó⁷² végrehajtás helye szerinti tagállam joga alkalmazandó.⁷³ A járulékokkal kapcsolatos további szabály, hogy a hitelező kérelmére a számlázárolási végzés kiterjedhet a követelésre alkalmazandó jog értelmében a végzés kibocsátásának időpontjáig esedékes esetleges kamatokra, feltéve, hogy a kamatok összege vagy típusa nem olyan, hogy azok végzésbe való belefoglalása az eredeti eljárás helye szerinti tagállam elsőbbséget élvező, kötelező előírásai megsértésének minősül.⁷⁴

Miután a Számlázárolási rendeletnek nem az a célja, hogy ellehetetlenítse az adós gazdálkodókat a tevékenységük gyakorlásához szükséges pénzeszközöikhez való hozzájutás tekintetében, ezért módot ad arra, hogy az adós megfelelő alternatív biztosíték nyújtása esetén kérhesse a zárolt pénzeszközök felszabadítását. Ez gyakorlatilag a zárolt pénzeszköz helyett más alternatív biztosíték rendelkezésre bocsátását jelenti, ami lehet letét, egyéb garancia, például bankgarancia vagy jelzálog is.⁷⁵ Ugyancsak a jogintézmény lényegéhez tartozik, hogy a rendelet biztosítja, hogy az adós számlájának zárolása ne érintsen olyan pénzüsségeket, amelyek a végrehajtás

70 Számlázárolási rendelet 39. cikk (3) bekezdése

71 Például az Európai Parlament és a Tanács 2007. július 11-i 864/2007/EK rendelete a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II.).

72 A Számlázárolási rendelet (19) preambulumbekzdése szerint a végrehajtás helye szerinti tagállamokban zárolt egyes összegek nagysága lehet az egyik olyan szempont, amit a bíróságok az üggyel való legszorosabb kapcsolat megállapításának alapjaként figyelembe vehetnek.

73 Számlázárolási rendelet (19) preambulumbekzdése

74 Számlázárolási rendelet 15. cikk (1) bekezdése

75 Számlázárolási rendelet (35) preambulumbekzdése

helye szerinti tagállam joga alapján mentesek a lefoglalás alól – például olyan pénzösszegeket, amelyek az adós és családja megélhetésének biztosításához szükségesek. Az adott tagállamban alkalmazandó eljárási rendszertől függően az érintett összeget vagy az illetékes szervnek⁷⁶ kell hivatalból mentesítenie a végzés kibocsátását megelőzően, vagy alkalmazása után, az adós kérelmére. Ha több tagállamban kerül sor számlák zárolására, és a mentesítés alkalmazására több alkalommal került sor, a hitelező számára biztosítani kell, hogy a végrehajtás helye szerinti bármely tagállam illetékes bíróságánál vagy – ha a végrehajtás helye szerinti érintett tagállam nemzeti joga úgy rendelkezik – a végrehajtás helye szerinti érintett tagállam illetékes végrehajtó hatóságánál kérelmezhesse az adott tagállamban alkalmazott mentesítés kiigazítását.⁷⁷

A Számlazárolási rendelet alkalmazásának előmozdításához szükség van arra, hogy a tagállamok számlazárolási végzéseikre, illetve az azokkal egyenértékű nemzeti végzésekre vonatkozó nemzeti jogszabályaikra és eljárásaikra vonatkozóan bizonyos információkat megosszanak az Európai Bizottsággal,⁷⁸ és a modern infokommunikációs eszközök⁷⁹ használata is nélkülözhetetlen.

A Számlazárolási rendeletet 2017. január 18-tól kell alkalmazni. Az e rendelet szerinti számlazárolási végzés beszerzésére vonatkozó eljárással azonban csak azok a hitelezők élhetnek, amelyek az e rendelet hatálya alá tartozó tagállamban rendelkeznek lakóhellyel vagy székhellyel, és az e rendelet értelmében kibocsátott végzések csak olyan bankszámlák zárolására vonatkozhatnak, amelyek ilyen tagállamban találhatóak. Az Európai Unióról szóló Szerződéshez és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban, és e jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül, az Egyesült Királyság nem vett részt a rendelet elfogadásában, és az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.⁸⁰ Továbbá az Európai Unióról szóló Szerződéshez és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkének megfelelően Dánia sem vett részt a rendelet elfogadásában, így az rá nem kötelező és nem alkalmazandó.⁸¹

76 Bíróság, bank vagy az illetékes végrehajtó hatóság

77 Számlazárolási rendelet (36) preambulumbekzdése

78 Számlazárolási rendelet (39) preambulumbekzdése

79 Ilyenek az elektronikus nyilvántartások, formanyomtatványok, digitális tanúsítás vagy a biztonságos hitelesítés, a bizonyításhoz igénybe vehető modern eszközök, például videokonferencia. A formanyomtatványok létrehozásáról és a későbbiekben azok módosításáról szóló végrehajtási jogi aktusok elfogadására a tanácsadó bizottsági eljárást kell alkalmazni a 182/2011/EU rendelet 4. cikkének megfelelően.

80 Számlazárolási rendelet (50) preambulumbekzdése

81 Számlazárolási rendelet (51) preambulumbekzdése

1.2. 2011/7/EU irányelv

A következő tárgyalta jogintézményt, a behajtási költségátalányt az Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve – (2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló EGT-vonatkozású szöveg – honosította meg az uniós jogban. A szabályozás előzményeként említhetjük a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló, 2000. június 29-i 2000/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet,⁸² amely azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és rendelkezéseit jelentős mértékben szükséges volt átdolgozni. Az új irányelv elfogadásának alapja volt annak felismerése, hogy a belső piacon a gazdasági szereplők a legtöbb árut és szolgáltatást halasztott fizetés⁸³ mellett értékesítik, illetve nyújtják a többi gazdasági szereplőnek és hatóságnak.⁸⁴ Empirikus tapasztalatok szerint a B2B kereskedelmi ügyletekben a fizetésre gyakran csak a szerződésben szereplő vagy az általános szerződési feltételekben megállapított határidőt követően kerül sor. Annak ellenére, hogy az árukat átadták, illetve a szolgáltatásokat teljesítették, számos vonatkozó számlát csak jóval a határidő után egyenlítenek ki. A késedelmes fizetés hátrányosan érinti a vállalkozások likviditását, és bonyolultabbá teszi pénzügyi gazdálkodásukat. Versenyképességüket és nyereségességüket is érinti, ha a hitelezőnek a késedelmes fizetés miatt külső finanszírozást kell igénybe vennie. E hátrányos hatások kockázata jelentősen megnő gazdasági visszaesés, válság idején, amikor nehezebben lehet finanszírozási lehetőségekhez hozzájutni.⁸⁵

Az Európai Unió a polgári és kereskedelmi ügyekben érvényesülő igazságügyi együttműködés mára már hagyományosnak mondható rendeleti eszközein kívül olyan sui generis uniós jogintézmény megteremtésével kívánt e problémakörbe beavatkozni, ami azzal a jogi következménnyel jár, hogy a határon átnyúló műveletek nem járnak nagyobb kockázattal, mint a belföldi eladások. Ez a cél csak egységes szabályozással teremthető meg, ellenkező esetben a belföldi és a határon átnyúló műveletekre vonatkozó szabályok lényeges eltérése a verseny torzulásához vezetne. Az Európai Bizottság a 2008. június 25-i *Small Business Act* című közleményében már hangsúlyozta, hogy a kis- és középvállalkozások (kkv-k) számára meg kell könnyíteni a finanszírozáshoz való hozzáférést, valamint olyan jogi és üzleti környezetet kell kialakítani, amely az időben történő fizetést támogatja a kereskedelmi ügyletekben.⁸⁶ Az Európai Bizottság 2008. november 26-i *Az európai gazdaságélénkítési terv*

82 HL L 200., 2000.08.08. 35.

83 A halasztott fizetés alapja lehet diszpozitív jogi előírások mellett a felek megállapodása, számla előírása vagy a törvényben általánosan biztosított fizetési határidő.

84 Behajtási költségátalány irányelv (2) preambulumbekzdése

85 Behajtási költségátalány irányelv (3) preambulumbekzdése

86 Behajtási költségátalány irányelv (6) preambulumbekzdése

című közleményében az egyik prioritást élvező intézkedés az adminisztratív terhek csökkentése, valamint a vállalkozói tevékenység ösztönzése volt, többek között annak biztosításával, hogy a likviditási nehézségek enyhítése érdekében elvben egy hónapon belül kiegyenlítsék az adásvételekért és szolgáltatásokért benyújtott számlákat.⁸⁷

A fenti szabályozási logika mentén született meg a Behajtási költségátalány irányelv, amelynek a hatálya kizárólag a kereskedelmi ügyletek⁸⁸ ellenértékének kiegyenlítésére terjed ki.⁸⁹ Az irányelv valamennyi kereskedelmi ügyletre vonatkozik, függetlenül attól, hogy az adott ügylet magán- vagy közvállalkozások, illetve vállalkozások⁹⁰ és hatóságok⁹¹ között megy-e végbe, figyelemmel arra a tényre, hogy a hatóságok jelentős nagyságrendű fizetési forgalmat bonyolítanak le vállalkozások felé. Ezért ezen irányelv a fővállalkozók és szállítóik, valamint alvállalkozóik között lebonyolódó valamennyi kereskedelmi ügyletet is szabályozza,⁹² abba beletartozik a valamennyi tagállamban jelentősen „fertőzöttnek” tekinthető magán- és középületek tervezésére és kivitelezésére, valamint magas- és mélyépítési munkákra vonatkozó szerződéses kapcsolatok.⁹³ Az Európai Bizottság által elvégzett előzetes felmérések, vizsgálatok, hatástanulmányok szerint a legtöbb tagállamban az alacsony vagy fel nem számított késedelmi kamatok és/vagy hosszadalmas jogorvoslati eljárások miatt az adósok számára pénzügyi szempontból vonzóvá tették a fizetési késedelemben⁹⁴ megnyilvánuló szerződésszegések mint nem szerződésszerű magatartás tanúsítását. Ez a nem kívánt gyakorlat súlyos rendszerproblémákhoz vezethet, táptalaja lehet ugyanis az egymásra épülő lánctartozásoknak. E folyamat visszafordításához és a fizetési késedelem előnytelenné tételéhez a pontos fizetési kultúrára való határozott váltás szükséges, amit uniós szinten bevezetett jogi eszközökkel hatékonyabb kikényszeríteni. E céltól vezérelve született meg az irányelv azon alapvető célkitűzése,

87 Behajtási költségátalány irányelv (7) preambulumbekzdése

88 A Behajtási költségátalány irányelv 2. cikk 1. pontjában adott fogalom-meghatározás szerint vállalkozások, illetve vállalkozások és hatóságok között lebonyolított olyan ügyletek, amelyek tárgya fizetés ellenében áruk adásvétele vagy szolgáltatások nyújtása.

89 Behajtási költségátalány irányelv (8) preambulumbekzdése

90 A Behajtási költségátalány irányelv 2. cikk 3. pontjában adott fogalom-meghatározás szerint hatóságnak nem minősülő, önálló gazdasági vagy szakmai tevékenységet folytató szervezet, még ha az adott tevékenységet egyetlen személy is végzi.

91 A Behajtási költségátalány irányelv 2. cikk 2. pontjában adott fogalom-meghatározás szerint a 2004/17/EK irányelv 2. cikke (1) bekezdésének a) pontjában és a 2004/18/EK irányelv 1. cikkének (9) bekezdésében meghatározott bármely ajánlatkérő szerv, függetlenül a szerződés tárgyától vagy értékétől.

92 Behajtási költségátalány irányelv (9) preambulumbekzdése

93 Behajtási költségátalány irányelv (11) preambulumbekzdése

94 A Behajtási költségátalány irányelv 2. cikk 4. pontjában adott fogalom-meghatározás szerint a szerződéses vagy törvényes fizetési határidőn belül nem teljesített fizetés, és ha a 3. cikk (1) bekezdésében vagy a 4. cikk (1) bekezdésében megállapított feltételek teljesülnek.

hogy a kamat felszámítására való jog kizárása mindig súlyosan hátrányos szerződési feltételnek vagy gyakorlatnak minősüljön. Ennek megvalósíthatósága érdekében a fizetési határidőkre és a hitelezőknek a felmerült költségeikért járó kártérítésre vonatkozó különleges rendelkezések bevezetését is magában foglaló rendszer bevezetése szükséges, ami magában foglalja többek között azt, hogy a behajtási költségek megtérítéséhez való jog kizárását is tekintjük súlyosan hátrányosnak.⁹⁵

E céloknak megfelelően rendelkezik az irányelv arról, hogy a vállalkozások egymás közötti szerződéses fizetési határideje⁹⁶ általános szabályként legfeljebb 60 naptári nap, ugyanakkor a felek számára indokolt biztosítani annak lehetőségét, hogy a szolgáltatás természetére vagy egyéb sajátosságra tekintettel 60 naptári napnál hosszabb fizetési határidőben úgy állapodjanak meg, hogy e határidő-hosszabbítás a hitelező számára nem súlyosan hátrányos.⁹⁷

A Behajtási költségátalány irányelv nem kötelezheti a hitelezőket arra, hogy késedelmi kamatot⁹⁸ számítsanak fel, azonban késedelmes fizetés⁹⁹ esetén lehetővé teszi a hitelezőknek, hogy közvetlenül uniós jogi alapon késedelmi kamat felszámításához folyamodjanak a nem teljesítésre vonatkozó előzetes felszólítás megtevése nélkül is.¹⁰⁰ A jogintézmény tagállami jogokba való beemelésénél ügyelni szükséges arra, hogy a késedelmes fizetés polgári jogi megítéléséhez adójogi, számlázási, számviteli kérdések is kapcsolódni, különösen ügyleti láncolat

95 Behajtási költségátalány irányelv (12) preambulumbekendése

96 A Behajtási költségátalány irányelv (15) preambulumbekendése értelmében a késedelmes fizetés után fizetendő törvényes kamatot az időtartamokra, időpontokra és határidőkre vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 1971. június 3-i 1182/71/EGK, Euratom tanácsi rendelet (11) szerint, a késedelmes napok alapján kell kiszámítani.

97 Behajtási költségátalány irányelv (13) preambulumbekendése

98 A Behajtási költségátalány irányelv 2. cikk 5. pontjában adott fogalom-meghatározás szerint késedelmes fizetés esetén alkalmazott törvényes kamat vagy a vállalkozások által kölcsönösen elfogadott mértékű kamat, a 7. cikkre is figyelemmel.

99 A Behajtási költségátalány irányelv (17) preambulumbekendése szerint adós fizetése késedelmesnek tekintendő, amennyiben a hitelező az esedékesség napján nem rendelkezik a tartozás összegével, feltéve, hogy ő maga teljesítette jogszabályi és szerződéses kötelezettségeit.

100 Lásd részletesen a feltételeit a Behajtási költségátalány irányelv 3. cikkében és a 6. cikk (2) bekezdésében. Lásd még: Behajtási költségátalány irányelv (16) preambulumbekendése

esetén.¹⁰¹ Ezért az irányelv célkitűzéseinek megvalósításában a tagállamoknak olyan rendszerekre kell törekedniük, amelyek jogbiztonságot nyújtanak a számlák adós általi átvételének pontos időpontját illetően, és amelyek összhangban vannak a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv számlázásról szóló rendelkezéseivel.¹⁰²

A Behajtási költségátalány irányelvvel létrehozott sui generis uniós jogkövetkezmény maga a behajtási költségátalány, ami a tagállami jogok fizetési késedelemhez kötődő jogkövetkezményein túl a késedelmes fizetés előnytelenné tétele érdekében a késedelmes fizetés következtében felmerült behajtási költségeikért a hitelezőknek számára méltányos kártérítés biztosítását teszik lehetővé. A behajtási költségeknek a késedelmes fizetés következtében felmerülő adminisztratív költségek megtérítését, valamint a felmerülő belső költségeikért fizetendő kártérítést is fedezniük kell, ezért az irányelv egy rögzített minimumösszeget határoz meg,¹⁰³ amelyhez a késedelmi kamatot hozzá kell adni. Ez a rögzített összegű kártérítés a behajtáshoz kapcsolódó adminisztratív és belső költségek korlátozására irányul. A behajtási költségek megtérítésének meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy ez nem sértheti azon nemzeti rendelkezéseket, amelyek alapján a nemzeti bíróságok kártérítést is megítélhetnek a hitelezőknek az adós késedelmes fizetése következtében felmerült bármely további kárért.¹⁰⁴

A belső behajtási költségeket fedező átalányösszegre való jogosultság mellett a hitelezők jogosultak az adós késedelmes fizetése által okozott más behajtási költségek megtérítésére is.¹⁰⁵ E költségek közé tartoznak különösen az ügyvéd vagy behajtással foglalkozó cég megbízása következtében a hitelezőnél felmerülő költségek.¹⁰⁶

101 Az irányelv magyar jogba való implementálása a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 301/A. §-ába emeléssel történt meg. Ezek a rendelkezések 2013. július 1-jén léptek hatályba. Majd a jelenleg hatályos Ptk. némileg pontosította ezeket a rendelkezéseket. A Ptk. 6:155. § (2) bekezdésében. 2015. június 19. napjával a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.) 53/B. §-ába egy új rendelkezés került beiktatásra, a jelenleg irányadó magyar szabályok tehát ezzel a jogintézménnyel kapcsolatosan ezzel váltak teljessé. Arra az eddigi rövid joggyakorlat is rámutatott, hogy a magyar átültető norma megítélése problematikus, ezért az Igazságügyi Minisztérium szakértői részéről a közelmúltban napvilágot látott tanulmányok értelmében ennek a jogintézménynek külön jogszabályban, az eddigiektől eltérő szemlélettel történő szabályozása szükséges. Lásd erről: BODZÁSI Balázs: *Néhány gondolat a behajtási költségátalányról*, *Gazdaság és Jog*, 23(2015)/10, 7–13.

102 Behajtási költségátalány irányelv (18) preambulumbekzdése

103 A Behajtási költségátalány irányelv 6. cikk (1) bekezdése értelmében legalább 40 EUR összegű átalány.

104 Behajtási költségátalány irányelv (19) preambulumbekzdése

105 Behajtási költségátalány irányelv 6. cikk (3) bekezdése

106 Behajtási költségátalány irányelv (20) preambulumbekzdése

A tagállamok jogosultak a behajtási költségek tényleges összegét fedező, magasabb és ezért a hitelező számára kedvezőbb átalányösszegeket meghatározni.¹⁰⁷

Általánosan megállapítható, hogy a hatóságok¹⁰⁸ a vállalkozásokhoz képest biztosabb, kiszámíthatóbb és folyamatosabb bevételekkel rendelkeznek. Emellett számos hatóság előnyösebb feltételek mellett tud finanszírozási forrásokhoz hozzájutni, mint a vállalkozások. A hosszú fizetési határidők és a hatóságok részéről az árukért és szolgáltatásokért felmerülő késedelmes fizetés indokolatlan költségeket okoz a vállalkozások számára. Ezért ennek megfelelően az irányelv különös szabályokat vezet be a vállalkozások által a hatóságok számára nyújtott¹⁰⁹ árukkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos kereskedelmi ügyletekre vonatkozóan.¹¹⁰ A fizetésre irányadó határidő generálklauzulája a 30 nap, de indokolt esetben 60 napra¹¹¹ meghosszabbítható.¹¹²

A Behajtási költségátalány irányelv tiltja a szerződéskötési szabadsággal való visszaélést a hitelező hátrányára. Ennek eredményeképpen a hitelező számára tisztességtelennek kell tekinteni¹¹³ a helyes kereskedelmi gyakorlattól nagymértékben eltérő és a jóhiszeműséggel, valamint a tisztességes kereskedéssel ellentétes szerződéses feltételt vagy gyakorlatot. Nevezetesen minden körülmények között súlyosan hátrányosnak kell tekinteni a kamat felszámításához való jog egyértelmű kizárását, valamint súlyosan hátrányosnak tekinthető a behajtási költségeikért járó kártérítéshez való jog kizárása.¹¹⁴ Ennek kikényszerítésére az érdekképviselői szervezetként hivatalosan elismert és a vállalkozások jogos érdekeit képviselő szervezetek számára a tagállamoknak lehetővé kell tenni, hogy keresetet indíthassanak a nemzeti bíróság vagy a közigazgatási hatóságok előtt annak érdekében, hogy megelőzhessék a hitelező számára súlyosan hátrányos szerződéses feltételek vagy gyakorlatok további alkalmazását.¹¹⁵

A késedelmes fizetés jogkövetkezmenyei kizárólag akkor lehetnek visszatartó hatásúak, ha azoknak a hitelező szempontjából gyors és hatékony jogorvoslati

107 Behajtási költségátalány irányelv (21) preambulumbekendése

108 A Behajtási költségátalány irányelv (27) preambulumbekendése ezzel egy tekintet alá esőnek minősíti pénzügyei és kereskedelmi ügyletei tekintetében az uniós intézményeket is

109 Lásd részletesen a feltételeit a Behajtási költségátalány irányelv 4. cikkében.

110 Behajtási költségátalány irányelv (23) preambulumbekendése

111 Behajtási költségátalány irányelv (26) preambulumbekendése szerint például rendkívül összetett szerződések esetében, amikor a szerződésben és az esetleges ajánlattételi dokumentációban erről kifejezett megállapodás született, és ez a hitelező számára nem súlyosan hátrányos.

112 Behajtási költségátalány irányelv (23) (24) preambulumbekendése, az egészségügyi ágazatra a (25) preambulumbekendése

113 Az irányelv szabályozása (7. cikk) nem érinti a tagállamoknak a tisztességtelen szerződési feltételek és gyakorlatok szabályozására vonatkozó általános jogait.

114 Behajtási költségátalány irányelv (28) preambulumbekendése

115 Behajtási költségátalány irányelv (29) preambulumbekendése

eljárásokban lehet érvényt szerezni. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 18. cikkében meghatározott, a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alapelvvel összhangban ezen eljárásoknak az Unióban letelepedett valamennyi hitelező rendelkezésére kell állniuk.¹¹⁶

Az irányelv rendelkezéseinek való megfelelés megkönnyítése érdekében a tagállamoknak ösztönözniük kell a közvetítés és az egyéb alternatív vitarendezési mechanizmusok igénybevételét.¹¹⁷ A Behajtási költségátalány irányelv szerint biztosítani kell, hogy a kereskedelmi ügyekben késedelmes fizetéssel összefüggő, nem vitatott követelések érvényesítésére vonatkozó eljárásokat rövid idő alatt lefolytassák, többek között gyorsított eljárás keretében és a tartozás nagyságától függetlenül.¹¹⁸ Ez a kérdés egyben átvezet bennünket az uniós jogforrások jelenleg zajló felülvizsgálatával érintett egyik jogterületre, a kis értékű követelések európai eljárásának megreformálására.

1.3. Alternatív európai eljárások módosításai

A nem vitatott kisebb értékű követelések tekintetében elemi fontosságú, hogy rapid eljárások keretében kerülhessen sor a határon átnyúló jogviszonyokban ilyen követelések érvényesítésére. A jelenleg hatályos uniós szabályozás a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló, 2007. július 11-i európai parlamenti és tanácsi 861/2007/EK rendelet. A kis értékű, azaz legfeljebb 2000 EUR összegű követelések elbírálására vonatkozó európai eljárást a határokon átnyúló polgári és kereskedelmi jogvitákban kell alkalmazni. Ez az eljárás, amely 2009-től kezdődően Dánia kivételével az Európai Unió minden uniós országában alkalmazandó, a nemzeti jogszabályok által biztosított eljárások alternatívájaként áll az uniós polgárok rendelkezésére.

A kis értékű követelések európai eljárásának bevezetése a nagy számban előforduló, de „bagatell” értékű követelések határokon átnyúló polgári és kereskedelmi jogvitákban történő elbírálásának egyszerűsítését és gyorsítását, valamint a költségek csökkentését célozta. A jelenlegi szabályozás szerint a kis értékű követelések európai eljárása – választható módon – abban az esetben alkalmazható, ha legalább az egyik fél azon bíróságtól eltérő uniós országban állandó lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, amely bírósághoz a keresetet benyújtották. Ebben

116 Behajtási költségátalány irányelv (33) preambulumbekzdése

117 Lásd különösen: A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló, 2008. május 21-i 2008/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseit.

118 Behajtási költségátalány irányelv (35) preambulumbekzdése

az eljárásban¹¹⁹ az ügyvédi képviselet nem kötelező, és az eljárás egyszerűsített módon zajlik, a keresetlevelet közvetlenül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz kell benyújtani az erre rendszeresített formanyomtatványon,¹²⁰ és a későbbiekben is a rendelet mellékletében található formanyomtatványok segítségével bonyolítható a kommunikáció a felek és a bíróság között.¹²¹ Az eljárás gyors lefolytatásának záloga, hogy az alperes (vagy viszontkereset esetén a felperes) válaszában a bírósághoz történő beérkezésétől számított 30 napon belül a bíróság köteles ítéletet hozni. Lehetősége van 30 napon belül benyújtandó, kiegészítő információk kérésére és/vagy bizonyítás-felvétel lefolytatására vagy a felek tárgyalásra idézésére, amely tárgyalást szintén az idézést követő 30 napon belül kell megtartani. Ebben az esetben a bíróság az összes szükséges információ beérkezésétől vagy a tárgyalástól számított 30 napon belül hozza meg ítéletét. A bíróság abban az esetben is meghozza ítéletét, ha a felek az előírt határidőn belül nem tesznek eleget a hiánypótlási felhívásnak. A végrehajtás szerinti országban nincs helye az ítélet érdemi felülvizsgálatának.

Az ítélet végrehajtásához a végrehajtást kérő fél köteles bemutatni az ítélet és a tanúsítvány egy – a végrehajtás szerinti ország hivatalos nyelvére lefordított – hiteles példányát, azonban semmiféle biztosíték, óvadék vagy letét nem követelhető a végrehajtást kérőtől. Az ítélet végrehajtásának megtagadására is csak szűk körben, a rendeletben taxatív felsorolt esetekben kerülhet sor. Az eljárásban megfelelő garanciák védik a felek, elsősorban az alperes jogait.¹²²

Az eljárások gyorsítását célzó másik jogi eszköz a Dánia kivételével az Európai Unió tagállamaiban alkalmazandó európai fizetési meghagyásos eljárás, amelyet az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hozott létre a tagállami jogok szerinti fizetési meghagyásos eljárások alternatívájaként határon átnyúló ügyek esetén. A rendelet tárgyi hatálya a lejárt pénzkövetelésekre terjed ki. Az európai fizetési meghagyásos eljárás kérelemre indul, a kérelmet a rendelet mellékletében található formanyomtatványon¹²³ lehet benyújtani. Magyarországon az eljárásban közjegyző jár el. Az ellentmondás az eljárást perré alakítja, ennek hiányában azonban – formanyomtatvány segítségével – jogerősítő záradékkal látható el az európai fizetési meghagyás, és közvetlenül végrehajtható.

119 Az eljárás sikeres lebonyolítása érdekében elektronikus gyakorlati útmutató és felhasználói útmutató áll a felek rendelkezésére. Forrás: https://e-justice.europa.eu/content_small_claims-42-hu.do (2016. 02. 12.)

120 A formanyomtatványok dinamikus elektronikus felületen állnak a felek rendelkezésére. Forrás: https://e-justice.europa.eu/content_dynamic_forms-155-hu.do (2016. 02. 12.)

121 Például hiánypótlás, az alperes értesítése a keresetlevélről, ítéletre vonatkozó tanúsítvány.

122 Felülvizsgálathoz való jog a kézbesítés vagy a védekezési jog sérelmére hivatkozással.

123 Forrás: https://e-justice.europa.eu/content_european_payment_order_forms-156-hu.do (2016. 02. 12.)

A peres eljárások leegyszerűsítése és a külföldi követelésbehajtás költségeinek leszorítása mind a B2B, mind pedig a B2C viszonyokban a fogyasztók és a kis- és középvállalkozások számára fontos. Statisztikai adatok szerint a kis értékű követelések európai eljárása 40%-kal csökkentette a határon átnyúló pereskedés költségeit, az európai polgári peres eljárások átlagosan majdnem két és fél éves időtartama pedig európai átlagban öt hónapra rövidült.¹²⁴ Az említett jelentés ugyanakkor megállapította, hogy fennállnak bizonyos akadályok, amelyek gátolják, hogy a kis értékű követelések európai eljárásában rejlő lehetőségek maradéktalanul kihasználhatóak legyenek a fogyasztók és a vállalkozások – különösen a kis- és középvállalkozások (kkv-k) – javára. A követelés értékével kapcsolatban a 861/2007/EK rendeletben meghatározott alacsony felső értékhatár sok lehetséges felperest megfoszt attól a lehetőségtől, hogy határokon átnyúló jogvitáját egyszerűsített eljárás igénybevételével rendezze. Emellett az eljárás több elemét is tovább lehetne egyszerűsíteni annak érdekében, hogy csökkenjenek a jogviták rendezésének költségei és időtartama. Ezért a szóban forgó akadályok a rendelet módosítása révén szüntethetők meg a leghatékonyabban.

A két rendelet módosítása a közelmúltban történt meg.¹²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2015. december 16-án fogadta el az (EU) 2015/2421 rendeletet a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendelet, valamint az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelet módosításáról, amely 2017. július 14-től lesz alkalmazandó. Ennek megfelelően a legfontosabb változások a következők:

A követelés értékével kapcsolatos felső értékhatár 5000 euróra emelése megkönnyíti a határokon átnyúló jogvitákban az eredményes és költséghatékony jogorvoslat igénybevételének lehetőségét, különösen a kkv-k számára. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése erősíti a bizalmat a határokon átnyúló ügyletek iránt, és hozzájárul a belső piac által kínált lehetőségek maradéktalan kihasználásához.¹²⁶

A kis értékű követelések európai eljárását tovább kell fejleszteni az igazságszolgáltatás terén rendelkezésre álló technológiai fejlesztéseknek és a bíróságok rendelkezésére álló új eszközöknek a kiaknázásával, amely fejlesztések és eszközök segíthetnek megoldást találni a földrajzi távolságra és a belőle fakadó következményekre a magas

124 Adatok a 861/2007/EK rendelet alkalmazásáról szóló, 2013. november 19-i bizottsági jelentésből.

125 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2421 rendelete (2015. december 16.) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendelet, valamint az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelet módosításáról HL L 341., 2015.12.24. 1–13. (a továbbiakban: Módosító rendelet).

126 Módosító rendelet (4) preambulumbekkezdése

költségek és az eljárás időtartama tekintetében.¹²⁷ A perköltségeknek és az eljárás időtartamának a további csökkentése érdekében még jobban ösztönözni kell a feleket és a bíróságokat a korszerű kommunikációs technológiák igénybevételére.¹²⁸

A kis értékű követelések európai eljárásában részt vevő felek számára kézbesítendő iratok esetében az elektronikus kézbesítést azonos értékűnek kell elismerni a postai kézbesítéssel. Ezért létre kell hozni egy általános keretet, amely minden olyan helyzetben lehetővé teszi az elektronikus kézbesítést, amikor az ahhoz szükséges technikai eszközök rendelkezésre állnak, és az elektronikus kézbesítés alkalmazása összeegyeztethető az érintett tagállamok nemzeti eljárási szabályaival. A felek, illetve az eljárásban részt vevő egyéb személyek és a bíróságok közötti bármely egyéb írásbeli kommunikáció tekintetében is lehetőség szerint minden olyan esetben az elektronikus eszközök igénybevételét kell előnyben részesíteni, amikor azok rendelkezésre állnak, és használatuk megengedett.¹²⁹

Az iratok kézbesítése és a bírósággal folytatott egyéb írásbeli kommunikáció tekintetében biztosítani kell a felek, illetve egyéb címzettek számára – a küldemény átvételének megtagadására vonatkozó garanciális jog fenntartása mellett – az elektronikus eszközök és a hagyományosabb eszközök igénybevétele közötti választás lehetőségét.¹³⁰

Annak érdekében, hogy a személyek meghallgatása a bíróságon való személyes megjelenésük nélkül is lehetséges legyen, a tárgyalásokat, valamint a tanúk, szakértők és felek meghallgatása útján történő bizonyításfelvételt a bíróság rendelkezésére álló megfelelő távközlési eszközök igénybevételével kell lefolytatni, kivéve, ha az ügy sajátos körülményeiből adódóan az ilyen technológia igénybevétele nem lenne megfelelő az eljárás tisztességes lefolytatása szempontjából. Ha a meghallgatandó személy lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye az eljáró bíróság helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban van, a tárgyalást az 1206/2001/EK tanácsi rendeletben¹³¹ meghatározott eljárások igénybevételével kell megszervezni.¹³²

A tagállamoknak elő kell mozdítaniuk a távközlési technológia igénybevételét. Tárgyalások tartásához lehetővé kell tenni, hogy a kis értékű követelések európai eljárása tekintetében hatáskörrel rendelkező bíróságok számára megfelelő távközlési technológiák álljanak rendelkezésre, hogy az adott ügy sajátos körülményeire való

127 Uo. (6) preambulumbekzdése

128 Uo. (7) preambulumbekzdése

129 Uo. (8) preambulumbekzdése

130 Uo. (9) preambulumbekzdése

131 A Tanács 1206/2001/EK rendelete (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről (HL L 174., 2001.06.27. 1.).

132 Módosító rendelet (12) preambulumbekzdése

tekintettel biztosítható legyen a tisztességes eljárás. Videokonferenciák esetében figyelembe kell venni a határokon átnyúló videokonferenciákról szóló, 2015. június 15-én és 16-án elfogadott tanácsi ajánlásokat, valamint az európai e-igazságügy keretében elvégzett munkát.¹³³

Annak érdekében, hogy a határokon átnyúló kis értékű követelések esetében biztosítani lehessen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, a kis értékű követelések európai eljárásáért a tagállamokban kirótt eljárási illetékeknek arányban kell állniuk a követeléssel, és nem lehetnek magasabbak, mint az adott tagállamban a nemzeti szintű egyszerűsített bírósági eljárásért kirótt eljárási illetékek.¹³⁴ Annak érdekében, hogy az eljáró bíróság helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban tartózkodó felperesek is ténylegesen részt vehessenek az eljárásban, a tagállamoknak az e rendelet szerinti távfizetési módok közül minimálisan legalább egy fizetési módot lehetővé kell tenniük.¹³⁵

A fordítások szükségességének és a kapcsolódó költségeknek a minimálisra csökkentése érdekében a kis értékű követelések európai eljárásában a bíróság által hozott ítéletek, illetve az említett eljárásban a bíróság által jóváhagyott vagy a bíróság előtt kötött perbeli egyezségek végrehajthatósági tanúsítványának a bíróság nyelvétől eltérő nyelven történő kiállításakor a bíróságoknak a tanúsítvány formanyomtatványának megfelelő nyelvi változatát kell használniuk, amely dinamikus online formában megtalálható az európai igazságügyi portálon.¹³⁶

Az 1896/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben egyértelműsíteni kell, hogy ha egy jogvita a kis értékű követelések európai eljárásának hatálya alá tartozik, ennek az eljárásnak igénybe vehetőnek kell lennie az európai fizetési meghagyásos eljárás jogosult fele számára is, ha a kötelezett ellentmondást nyújtott be az európai fizetési meghagyással szemben.¹³⁷

A kis értékű követelések európai eljárásában és az európai fizetési meghagyásos eljárásban alkalmazandó formanyomtatványok naprakészen tartása érdekében az Európai Bizottságot fel kell hatalmazni arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének megfelelően jogi aktusokat fogadjon el a 861/2007/EK rendelet I-IV. mellékletének módosítására, valamint az 1896/2006/EK rendelet I-VII. mellékletének módosítására vonatkozóan.¹³⁸

Az európai integrációt megálmódó alapító atyák a tagállamok közötti gazdasági típusú együttműködést csak az integráció első fázisának tekintették, célul a politikai

133 Uo. (13) preambulumbekzdése

134 Uo. (14) preambulumbekzdése

135 Uo. (17) preambulumbekzdése

136 Uo. (19) preambulumbekzdése

137 Uo. (22) preambulumbekzdése

138 Uo. (24) preambulumbekzdése

értelemben vett uniót tűzték ki. Ez az álom a mai napig nem tudott teljes egészében valóra válni, de a gazdasági alapú együttműködés nagyon korán felvetett olyan járulékos jogi problémákat, amelyek csak a fogyasztói alapjogokkal való összefüggésben vizsgálhatók.

1.4. A fogyasztóvédelem új területei

A fogyasztóvédelem kérdései a 20. század utolsó harmadában kerültek igazán reflektorfénybe, az európai integráció elmélyülése ugyanis pozitív gazdasági eredményei mellett megteremtette annak lehetőségét is, hogy a versenyjog B2B jogviszonyokra vonatkozó szabályainak koherens érvényesülése miatt a vállalkozások felismerjék, hogy amíg a piacon a versenytársaikkal az azonos szabályozási környezetből adódó lehetőségekkel, feltételekkel indulhatnak, addig a fogyasztóhoz képest előnyösebb pozícióban vannak, ezért a profit növelése érdekében a saját gazdasági érdekeiket a fogyasztók kárára is tudják érvényesíteni. A laikusnak tekinthető fogyasztók ebben az egyenlőtlen jogviszonyban azért kiszolgáltatottak, mert nem rendelkeznek olyan ismeretekkel, mellyekkel a vállalkozások igen. E jogviszonyt jellemzi a gazdasági erő asszimetriája, a fogyasztó érdekérvényesítési képességének minimális volta, továbbá az, hogy a vállalkozások általában magasabb szintű szakmai, illetve jogi ismeretekkel bírnak. Ennek az egyenlőtlen helyzetnek a kiegyensúlyozására kell törekedni a fogyasztó védelmét szolgáló szabályok megalkotásával.

A fogyasztóvédelem kérdései szempontjából a Maastrichti Szerződésnek volt döntő jelentősége, ami a fogyasztóvédelmet a közösségi politikák közé emelte (Maastrichti Szerződés 3. cikk (1) bekezdés t) pont). Később az Amszterdami Szerződés előírta, hogy a fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében a Közösségnek hozzá kell járulnia a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez (Amszterdami Szerződés 153. cikk (korábbi 129a. cikk) (1) bekezdés). A fogyasztóvédelmi követelményeket figyelembe kell venni az egyéb közösségi politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor (Amszterdami Szerződés 153. cikk (korábbi 129a. cikk) (2) bekezdés). Ennek érdekében külön fogyasztóvédelemmel foglalkozó Főigazgatóság is létrejött, s e területre több jogforrás megalkotására is sor került, és a fentebb ismertetett módosítások is e témába tartozó kérdésekben születtek meg. Fontos említeni e jogterületen az Európai Parlament és a Tanács 2014. december 25-én hatályba lépett 2014/104/EU irányelvét (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési

keresetekre irányadó egyes szabályokról,¹³⁹ amely jelentősen átformálja a magánjogi jogérvényesítés fogyasztók számára biztosított lehetőségeit.¹⁴⁰ A tagállamoknak legkésőbb 2016. december 27-ig kell az irányelv célkitűzéseinek megfelelő szabályokat megalkotni. Hazánkban jelenleg folyik az irányelv implementációja, amelyet követően számolni lehet a fogyasztói jogvédelem szintjének lényeges emelkedésére a versenyjogi alapú magánjogi viszonyok esetén is. Általánosságban megállapíthatjuk, hogy a fogyasztói jogvédelem minden időben fontos területe az uniós jognak, de ez a típusú jogvédelem nagyobb súllyal érvényesül gazdasági válság idején.

2. A VÁLSÁG HATÁSAI AZ UNIÓS JOGALKALMAZÁSRA

Az Európai Uniót úgy jellemezhetjük, mint valami egyedülállót a nemzetközi jogban, mint az első igazán nemzetek feletti szerveződést. Jellegét tekintve egyértelműen különbözik a többi nemzetközi szervezettől, hiszen több, mint az azt alkotó államok pusztá közössége. Az Európai Unió joga jelentősen áthatja és emellett részben át is fedi a tagállamok belső jogrendszerét, azokkal mintegy sajátos szerkezetet alkotva. Ezt a szerkezetet pedig az uniós jogforrásokon túlmenően az Európai Unió Bíróságának esetjoga tartja össze. A gazdasági válság hatásai egyértelműen éreztették hatásukat az európai jogra, az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára és ezen keresztül a tagállami joggyakorlatra is. Az eurózónával kapcsolatos fejlemények, a görög válságra adott magánjogi válaszok az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában egyfajta eltolódást eredményeztek, bizton állíthatjuk, hogy vannak olyan típusűgyek, amelyeket a gazdasági válság generált, de legalábbis számuk emelkedéséhez vezetett.

2.1. Az Accorinti-ügy

Érdekes ügy zajlott az Európai Unió Bíróságán belül a Törvényszék előtt,¹⁴¹ melyben Alessandro Accorinti és társai az Európai Központi Bank (EKB) ellen azon káraik megtérítése iránti igényüket érvényesítették, amelyeket a felperesek többek között a Görög Köztársaság adósságcseré-ajánlatával összefüggésben a Görög Köztársaság

139 HL L 349., 2014.12.05. 1–19.

140 Az irányelv részletes elemzésére terjedelmi okok miatt itt most nem térünk ki, egyebekben pedig az elemzéssel célszerű bevárni a magyar szabályozás megszületését. Az irányelvben szabályozott főbb kérdések a bizonyítékok feltárásával, a bizonyítási teherrel, a bizalmas üzleti információk védelmével, az elévüléssel, a kártérítés számíthatóságával, az árnyövekedés áthárításával, az egyetemleges felelősség kérdéseivel, a nemzeti versenyhatósági határozatok hatályával kapcsolatosak.

141 Accorinti és társai kontra EKB, T-79/13. ECLI:EU:T:2015:756

által kibocsátott vagy teljes mértékben garantált forgalomképes adósságinstrumentumok elfogadhatóságáról szóló, 2012. március 15-i 2012/153/EU határozatnak az EKB által történő elfogadása, valamint a görög államadósság átütemezéséhez kapcsolódóan az EKB által meghozott egyéb intézkedések miatt szenvedtek el.

A jogyita alapjául szolgáló jogforrások az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 127. cikkének (1) és (2) bekezdése, amely meghatározza a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) céljait és alapvető feladatait. Irányadó továbbá a KBER és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló, (4). sz. jegyzőkönyv¹⁴² 2. cikke és 3. cikkének (1) bekezdése, amely azonos módon határozza meg a célokat és feladatokat. Az alapokmányok 18. cikke előírja, hogy a KBER céljai elérése és feladatainak ellátása érdekében az EKB és a nemzeti központi bankok egyrészt műveleteket végezhetnek a pénzügyi piacokon követelések és forgalomképes eszközök végleges (azonnali vagy határidős) vagy visszavásárlási megállapodás keretében történő eladásával és vásárlásával, valamint kölcsönbe adásával vagy vételével mind euróban, mind egyéb pénznemekben; másrészt hitelműveleteket végezhetnek hitelintézetekkel és más piaci szereplőkkel megfelelő fedezet mellett történő hitelnyújtás révén. Az EKB meghatározza a saját maga vagy a nemzeti központi bankok által végzendő nyíltpiaci és hitelműveletekre vonatkozó általános elveket, beleértve azoknak a feltételeknek a közzétételére vonatkozó elveket is, amelyek alapján ilyen műveleteket végezhetnek.¹⁴³

Az EKB a nyíltpiaci és hitelműveletekre vonatkozó általános elveket az eurórendszer monetáris politikai eszközeiről és eljárásairól szóló, 2000. augusztus 31-i 2000/776/EKB iránymutatásában¹⁴⁴ határozta meg. Ezt az iránymutatást a későbbiekben számos alkalommal módosították, és végül 2012. január 1-jei hatállyal annak a helyébe lépett, és azt egységes szerkezetbe foglalta az EKB-nak az eurórendszer monetáris politikai eszközeiről és eljárásairól szóló, 2011. szeptember 20-i 2011/817/EU iránymutatása.¹⁴⁵ Az említett iránymutatások I. melléklete, melynek címe *Az eurórendszer monetáris politikai eszközeinek és eljárásainak általános dokumentációja*, ismerteti az euróövezet monetáris politikájának egységes végrehajtására vonatkozó kritériumokat, és ezek között az „elfogadható fedezeti eszközök” meghatározását (6. fejezet). Az EKB e meghatározást legutóbb a 2011/817 iránymutatásában többek között oly módon írta elő, hogy az általános dokumentáció 6.3.1 és 6.3.2 pontjában meghatározta mind a kiváló hitelminőség vagy az alsó hitelminőségi küszöb minimumkövetelményére, mind pedig a forgalomképes eszközök magas hitelminőségének követelményére vonatkozó kritériumokat.¹⁴⁶

142 HL 2010. C 83., 230. (a továbbiakban: Alapokmányok)

143 Alapokmányok 1-2. pontja

144 EKB/2000/7 iránymutatás (HL L 310., 2000.12.11. 1–82.)

145 EKB/2011/14 iránymutatás (HL L 331., 2011.12.14. 1–95.)

146 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 4. pontjának ismertetése szerint

A jogvitára az adott okot, hogy 2010 májusában a görög állam pénzügyi válsága következtében, valamint a görög államadósság átütetmezésének az euróövezeti tagállamok és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által támogatott tervét érintő tárgyalások eredményeképpen a görög állam által kibocsátott adósságinstrumentumoknak a pénzügyi piacok általi szokásos értékelésében zavarok léptek fel, ami negatív következményekkel járt az euróövezet pénzügyi rendszerének stabilitására nézve.¹⁴⁷ E helyzetre tekintettel az EKB a görög kormány által kibocsátott vagy garantált forgalomképes adósságinstrumentumok elfogadhatóságához kapcsolódó átmeneti intézkedésekről szóló, 2010. május 6-i 2010/268/EU határozatban¹⁴⁸ úgy döntött, hogy ideiglenesen felfüggeszti az eurórendszer hitelminőségi küszöbének a forgalomképes eszközök hitelminősítésére vonatkozó, minimumkövetelményeit.¹⁴⁹ E határozat értelmében az eurórendszer hitelminőségi küszöbe nem vonatkozik a görög kormány által kibocsátott forgalomképes adósságinstrumentumokra, és az ilyen eszközök továbbra is az eurórendszer monetáris politikai műveleteihez elfogadható fedezetnek minősülnek, tekintet nélkül azok külső hitelminősítésére.¹⁵⁰ Ugyanezen határozat analóg szabályt ír elő a Görögországban letelepedett jogalanyok által kibocsátott és a görög kormány által teljeskörűen garantált forgalomképes adósságinstrumentumokra¹⁵¹ vonatkozóan.¹⁵²

Az EKB 2010. május 14-én elfogadta az értékpapír-piaci program létrehozataláról szóló 2010/281/EU határozatot,¹⁵³ mely a következőket állapította meg: A Kormányzótanács 2010. május 9-én döntött, és nyilvánosan bejelentette azt, hogy a pénzügyi piacokon jelenleg fennálló azon kivételes körülményekre tekintettel, amelyeket a piac egyes szegmenseiben tapasztalható – a monetáris politika transzmissziós mechanizmusát, ezáltal a középtávú árstabilitást szolgáló monetáris politika hatékony vitelét akadályozó – komoly feszültségek jellemeznek, átmeneti értékpapír-piaci programot kell kezdeményezni. A program keretén belül az euróövezeti (nemzeti központi bankok) – az EKB tőkejegyzési kulcsában való százalékos részesedésüknek megfelelően –, valamint az EKB a partnerekkel való közvetlen kapcsolatban végleges intervenciókat (outright interventions) hajthatnak végre az euróövezeti állami és magánszektorbeli hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok piacán.¹⁵⁴ A program az eurórendszer egységes monetáris politikájának részét képezi, és

147 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 5. pontja

148 EKB/2010/3 (HL L 117., 2010.5.11. 102–103.)

149 EKB/2010/3 határozat 1. cikkének (1) bekezdése

150 EKB/2010/3 határozat 2. cikke

151 EKB/2010/3 határozat 3. cikke

152 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 6. pontja

153 EKB/2010/5 határozat (HL L 124., 2010.5.20. 8–9.)

154 EKB/2010/5 határozat (2) preambulumbekkezdése

átmenetileg alkalmazandó. A program célja az értékpapírpiacon működési zavarának a kezelése, valamint a megfelelő monetáris politikai transzmissziós mechanizmus helyreállítása.¹⁵⁵ Az eurórendszer egységes monetáris politikájának részeként az elfogadható forgalomképes adósságinstrumentumoknak az eurórendszerbeli központi bankok által a program alapján történő végleges megvásárlását e határozat feltételei szerint kell végrehajtani.¹⁵⁶

A görög pénzügyminisztérium 2011. november 17-i sajtóközleményét követően a görög adósságinstrumentumok tulajdonosaival tárgyalásokat kezdeményezett az azokat érintő önkéntes adósságcsere ügyletének az előkészítése céljából, mely adósságcsere a görög államadósság magánbefektetők felé fennálló része névértékének az 50%-ban való leírására („haircut”) irányult.¹⁵⁷ 2012. február 15-én egyrészt az EKB és az eurórendszer nemzeti központi bankjai, és másrészt a Görög Köztársaság cseremegállapodást kötöttek az EKB és a nemzeti központi bankok birtokában lévő görög adósságinstrumentumoknak olyan új görög adósságinstrumentumokkal való kicserélése tárgyában.¹⁵⁸

A felperesek, Alessandro Accorinti és társai, akik görög adósságinstrumentumok tulajdonosai, részt vettek a görög államadósság átütemezésében, és az instrumentumaik névértéke tekintetében jelentős veszteségeket szenvedtek el, a Törvényszék előtti kereseti kérelmükben négy jogcímen azt kérték, hogy a Törvényszék állapítsa meg az EKB-nak az EUMSZ 340. cikk szerinti felelősségét, és kötelezze az EKB-t a felpereseknek okozott károk megtérítésére. A számukra sérelmesnek ítélt határozat semmissé nyilvánítását eredménytelenül kérték,¹⁵⁹ ugyanakkor jelen eljárásban is hivatkoztak a káraik alapjaként a hatáskörrel való visszaélésre, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének megsértésére, a magánbefektetőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvének és a pari passu klauzulának a megsértésére, valamint az arányosság, „a koherencia és az észszerűség” elvének a megsértésére.

A Törvényszék valamennyi jogcímen előterjesztett keresetet elutasította. Ítéletében emlékeztetett arra, hogy az EUMSZ 340. cikk harmadik bekezdése értelmében a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően az Európai Központi Bank köteles megtéríteni az általa vagy alkalmazottai által feladataik ellátása során okozott károkat.¹⁶⁰ Az EKB-nak az EUMSZ 340. cikk harmadik

155 EKB/2010/5 határozat (3) preambulumbekzdése

156 EKB/2010/5 határozat (5) preambulumbekzdése

157 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 16. pontja

158 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 17. pontja

159 A Törvényszék a 2014. június 25-i Accorinti és társai kontra EKB végzésben (T-224/12, EU:T:2014:611) elfogadhatatlanság miatt elutasította a 2012/153 határozattal szemben a felperesek egy része által előterjesztett, megsemmisítés iránti keresetet.

160 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 64. pontja

bekezdése alapján fennálló, szerződésen kívüli felelősségére mutatis mutandis alkalmazandó állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az Unió EUMSZ 340. cikk második bekezdése szerinti, az intézményeinek és a szerveinek a jogellenes magatartása miatti szerződésen kívüli felelősségének a beállításához több kumulatív jellegű feltétel együttes fennállása szükséges,¹⁶¹ nevezetesen az uniós intézménynek vagy szervnek felrótt magatartás jogellenessége, a kár tényleges felmerülése és az állítólagos magatartás és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés.¹⁶²

Az első, az érintett intézménynek vagy szervnek felrótt jogellenes magatartásra vonatkozó feltételt illetően az ítélkezési gyakorlat azt követeli meg, hogy megállapítható legyen a magánszemélyek számára jogosultságot keletkeztető valamely jogi szabály kellően súlyos megsértése.¹⁶³ A döntő tényező annak megállapításához, hogy a jogsértés kellően súlyos-e, az, hogy az érintett uniós intézmény vagy szerv a mérlegelési jogkörének korlátait nyilvánvalóan és súlyosan túllépte-e. Az uniós jog egyszerű megsértése csak akkor lehet elegendő a kellően egyértelmű jogsértés megtörténtének megállapításához, ha ezen intézmény csupán jelentősen korlátozott mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, sőt nem is rendelkezik¹⁶⁴ mérlegelési mozgástérrel.¹⁶⁵

E feltételek jelen ügyben nem állapíthatók meg, az EKB vitatott magatartására olyan feladatok keretében került sor, amelyek az EKB-t az EUMSZ 127. cikk és az EUMSZ 282. cikk, valamint az alapokmányok 18. cikke alapján az uniós monetáris politikának a többek között a tőkepiacokon való beavatkozás és a hitelműveletek kezelése útján történő meghatározása és végrehajtása keretében terhelték. E rendelkezések az EKB-ra széles mérlegelési jogkört ruháznak, melynek gyakorlása magában foglalja a gazdasági és társadalmi rend, valamint gyorsan változó helyzetek összetett értékelését, amelyet az eurórendszer vagy akár a teljes Unió kontextusában kell elvégezni. E mérlegelési jogkör gyakorlása egyrészt magában foglalja azt, hogy az EKB-nak összetett és bizonytalan gazdasági fejlődési folyamatokat kell előre látnia és értékelnie, mint például a tőkepiacok, a pénzkínálat és az inflációs ráta változásait, melyek befolyásolják az eurórendszer és a fizetési és hitelrendszerek megfelelő működését, és másrészt politikai, gazdasági és szociális jellegű döntéseket kell hoznia, melyek megkövetelik a fő célként az árstabilitás fenntartását előíró

161 Lásd: Agraz és társai kontra Bizottság ítélet, C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:708, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Arcelor kontra Parlament és Tanács ítélet, T-16/04, ECLI:EU:T:2010:54, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

162 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 65. pontja

163 Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ítélet, C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361, 42. pont

164 Bizottság kontra Camar és Tico ítélet, C-312/00 P, ECLI:EU:C:2002:736, 54. pont; Arcelor kontra Parlament és Tanács ítélet, ECLI:EU:T:2010:54, 53. pont és 141. pont; ATC és társai kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2013:451, 62. pont

165 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 67. pontja

EUMSZ 127. cikk (1) bekezdésében meghatározott különböző célkitűzések közötti egyensúly megteremtését¹⁶⁶ és az azok közötti választást.¹⁶⁷

A jogalkotói hatáskör gyakorlása még a jogi aktusok jogszerűségére vonatkozó bírósági felülvizsgálat biztosítottága esetén sem akadályozható meg a kártérítési kezesetek lehetősége miatt minden olyan esetben, amikor az Unió közérdekből olyan normatív jogi aktusokat kénytelen elfogadni, amelyek alkalmasak arra, hogy sértsék a magánszemélyek érdekeit. Másrészt, az olyan jogalkotási területen, amelyet valamely uniós politika megvalósításához elengedhetetlen, széles mérlegelési jogkör fennállása jellemez, az Unió felelőssége csak akkor állapítható meg, ha az érintett intézmény nyilvánvalóan és súlyosan átlépte¹⁶⁸ a hatásköre gyakorlására vonatkozó határokat.¹⁶⁹

Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a bizalomvédelem elvére való hivatkozás joga minden olyan magánszemélyre kiterjed, akiben valamely uniós intézmény megalapozott reményeket keltett. A jogos bizalomra való hivatkozás jogának fennállásához azonban három kumulatív feltétel¹⁷⁰ teljesülése szükséges. Először is az uniós adminisztrációnak pontos, feltétel nélküli és egybehangzó, feljogosított és megbízható forrásokból származó ígéretet kell tennie az érintett számára. Másodszor ezen ígéreteknek jogos elvárást kell kelteniük abban a személyben, akihez intézik őket. Harmadszor az adott ígéreteknek összhangban kell állniuk a vonatkozó szabályokkal.¹⁷¹ A bizalomvédelemre mint uniós jogi alapelvre hivatkozás körében értékelendő, hogy a gazdasági szereplők nem táplálhatnak jogos bizalmat olyan helyzet fennmaradása iránt, amelyet az uniós intézmények mérlegelési jogkörük keretein belül módosíthatnak, különösen olyan területen, mint a

166 Lásd ebben az értelemben: Cruz Villalón főtanácsnok Gauweiler és társai ügyre vonatkozó indítványa, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, 111. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; lásd továbbá ebben az értelemben és analógia útján: Arcelor kontra Parlament és Tanács ítélet, EU:T:2010:54, 143. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Enviro Tech Europe és Enviro Tech International kontra Bizottság ítélet, T-291/04, ECLI:EU:T:2011:760, 125. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

167 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 68. pontja

168 Lásd ebben az értelemben: FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-120/06 P és C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, 174. pont

169 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 69. pontja

170 Lásd ebben az értelemben: AJD Tuna-ítélet, C-221/09, ECLI:EU:C:2011:153, 71. és 72. pont; Agrargenossenschaft Neuzelle-ítélet, C-545/11, ECLI:EU:C:2013:169, 23–25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Luxembourg kontra Bizottság ítélet, T-549/08, ECLI:EU:T:2010:244, 71. pont; Applied Microengineering kontra Bizottság ítélet, T-387/09, ECLI:EU:T:2012:501, 57. és 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

171 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 75. pontja

monetáris politika,¹⁷² amelynek célja a gazdasági helyzet változásaihoz való állandó alkalmazkodás.¹⁷³ Értékelendő továbbá, hogy az állami adósságinstrumentumnak a befektető általi megvásárlása fogalmilag olyan ügyletnek minősül, amely pénzügyi kockázatot foglal magában, mivel arra kiterjednek a tőkepiacok fejleményeinek az eshetőségei, és a felperesek egy része még azon időszak során is vásárolt görög adósságinstrumentumokat, amelynek során a Görög Köztársaság pénzügyi válsága a mélypontra volt.¹⁷⁴

A jogbiztonság elvének a megsértése körében a felperesek nem hivatkoztak olyan kiegészítő és konkrét érvre, amely alátámasztaná, hogy az EKB-nak a görög államadósság átütetemesítésének az előzményei keretében tanúsított magatartása hozzájárult valamely olyan szabályozás elfogadásához, amely nem volt kellőképpen egyértelmű, pontos és előrelátható,¹⁷⁵ és nem tette lehetővé a jogalanyok számára, hogy kellőképpen megismerjék¹⁷⁶ a velük szemben előírt kötelezettségek terjedelmét.¹⁷⁷

A felperesek a magánbefektetőkkel szemben egyenlő bánásmód elvének a megsértésére hivatkoznak, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 20. és 21. cikke értelmében, amiatt mert a par condicio creditorum vagy pari passu klauzula azt feltételezi, hogy a hitelezőket a kifizetés során azonos módon kezelik, a sorrendjüktől függetlenül, ez az elv pedig az EKB-ra is alkalmazandó. A felperesek vitatták, hogy ezt az eltérő bánásmódot a közérdek vagy a Szerződés rendelkezései igazolják. A Törvényszék álláspontja szerint az EKB kifogásolt magatartása nem sérti az egyenlő bánásmódnak az Alapjogi Charta 20. és 21. cikkében előírt elvét.¹⁷⁸ Az egyenlő bánásmód általános elve mint általános elv megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható. Az eltérő helyzetek hasonló jellegét az azokat jellemző tényezők összességére tekintettel kell értékelni. E tényezőket – többek között – a szóban forgó különbségtételt létrehozó uniós aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni. Ezen

172 Lásd ebben az értelemben és analógia útján: Plantanol-ítélet, C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; AJD Tuna-ítélet, EU:C:2011:153, 73. pont; Agrargenossenschaft Neuzelle ítélet, EU:C:2013:169, 26. pont; Cofradía de pescadores „San Pedro de Bermeo” és társai kontra Tanács ítélet, T-415/03, ECLI:EU:T:2005:365, 78. pont.

173 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 76. pontja

174 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 82. pontja

175 Lásd ebben az értelemben: VEMW és társai ítélet, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

176 Lásd ebben az értelemben és analógia útján: Sudholz-ítélet, C-17/01, ECLI:EU:C:2004:242, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

177 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756, 83. pontja

178 Sky Italia-ítélet, C-234/12, ECLI:EU:C:2013:496, 15. pont

túlmenően tekintetbe kell venni azon szabályozási terület elveit és céljait,¹⁷⁹ amely alá a szóban forgó aktus tartozik.¹⁸⁰

A felperesek mint olyan magánbefektetők, akik kizárólag magánjogi vagyoni érdekektől vezérelve vásárolták meg a görög adósságinstrumentumokat, bármely pontos indok is motiválta a befektetési döntéseiket, eltérő helyzetben voltak az eurórendszer központi bankjaihoz képest. Így a szóban forgó helyzetek összehasonlíthatóságának a hiányában a 2012. február 15-i cseremegállapodás elfogadása és végrehajtása nem minősülhet az egyenlő bánásmód elve megsértésének.¹⁸¹

A *pari passu* klauzulának jogilag kötelező jelleget kizárólag e szabálynak az azon szerződéses klauzulák közé való felvétele biztosíthat, ideértve az állami adósságinstrumentumok kibocsátására és eladására vonatkozó klauzulákat, amelyek a kötvény kibocsátója, adósa, tulajdonosa és jogosultja közötti viszonyt szabályozzák. Jelen ügyben a görög adósságinstrumentumok kibocsátója, akit adott esetben kötelezhet a *pari passu* klauzula, maga a görög állam, és nem az eurórendszer központi bankjai mint az instrumentumok befektetői és tulajdonosai.¹⁸²

A Törvényszék nem találta megalapozottnak a hatáskörrel való visszaélésre és az arányosság, „a koherencia és az észszerűség” elvének állítólagos megsértésére alapított jogalapot sem. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy valamely jogi aktus csak akkor jogellenes hatáskörrel való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó valószínűsítő körülmények alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban a hivatkozott céltől eltérő cél elérése vagy az adott ügy körülményeinek kezelésére a Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében¹⁸³ fogadták el.¹⁸⁴ A felpereseknek nem sikerült olyan objektív, releváns és egybehangzó valószínűsítő körülményeket előterjeszteniük, amelyek arra utalnak, hogy az EKB a kifogásolt magatartásokkal hatáskörrel való visszaélést követett el.¹⁸⁵ Az arányosság, „a koherencia és az észszerűség” elvének a megsértésére, valamint „az EUMSZ 5. cikk (4) bekezdésének és az EUMSZ 296. cikknek az összefüggésben értelmezett rendelkezéseiből” következő jogsértésre alapított kifogások alátámasztása érdekében előterjesztett indokokat olyan mértékben találta a Törvényszék rövidnek,

179 Lásd: Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, ECLI:EU:C:2008:728, 23., 25. és 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Luxembourg kontra Parlement és Tanács ítélet, C-176/09, ECLI:EU:C:2011:290, 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

180 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 87. pontja

181 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 92. pontja

182 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 101. pontja

183 Lásd: People's Mojahedin Organization of Iran kontra Tanács ítélet, T-256/07, ECLI:EU:T:2008:461, 151. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

184 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 106. pontja

185 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 107. pontja

homályosnak és pontatlannak, hogy azok sem alapozhatták meg a szerződésen kívüli kártérítési felelősséget.

A Törvényszék a fenti megfontolásokra tekintettel megállapította, hogy az EUMSZ 340. cikk harmadik bekezdése értelmében a felperesek által előterjesztett egyetlen jogellenességi jogalap sem felelhet meg az EKB szerződésen kívüli felelősségének a megalapozására vonatkozó első feltételnek. Ebből következően a kártérítés iránti kereseti kérelmeket, mivel azok az EKB jogellenes magatartása miatti szerződésen kívüli felelősségén alapulnak, el kellett utasítani önmagában emiatt, és szükségtelen volt a kár valószínűségére, valamint a hivatkozott magatartás és az állítólagos kár közötti okozati kapcsolatra vonatkozó feltételek értékelése.¹⁸⁶

A Törvényszék az előterjesztett kereseti kérelemre tekintettel vizsgálta az EKB jogszerű normatív aktus miatti szerződésen kívüli felelősségét is. E körben a felperesek arra hivatkoznak, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében rendkívüli és különleges kárt szenvedtek el, amely alapján még az EKB jogellenes magatartása hiányában is jogosultak kártalanításra. A hivatkozás szerint a felpereseket mint a görög adósságinstrumentumok tulajdonosait aránytalan és túrhetetlen sérelem érte a tulajdonhoz való joguk lényegét érintően, mivel az említett instrumentumok értékét aránytalan mértékben csökkentették.

Az Uniónak normatív hatáskörébe tartozó jogszerű aktus miatti, szerződésen kívüli felelősségét illetően a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából, amely mutatis mutandis alkalmazandó az EKB-nak az EUMSZ 340. cikk harmadik bekezdése szerinti, szerződésen kívüli felelősségére is, az következik, hogy az uniós jog jelenlegi állapotában a tagállami jogrendek összehasonlító vizsgálata nem teszi lehetővé az Uniót felelőssé tenni a jogalkotási feladatainak jogszerű gyakorlásáért terhelő szerződésen kívüli károkért.¹⁸⁷ Márpedig a jelen ügyben a felperesek által hivatkozott bizonyos aktusok, köztük a 2012/153 határozat az EKB normatív döntéshozatali jogköreinek az általa történő gyakorlása körébe tartozik. Következésképpen és önmagában emiatt a kártalanítás iránti kérelmet el kellett utasítani abban a részében, amelyben az EKB által elfogadott általános hatályú aktusokra vagy ilyen aktusok elfogadásának az EKB által történő megtagadására vonatkoznak.¹⁸⁸

Ezen felül a jelen ügyben a felperesek nem hivatkozhatnak arra, hogy rendkívüli és különleges kárt szenvedtek el, amely az ilyen felelősséget igazolhatja abban az esetben, ha azt elvben mégis el kellene ismerni. A következetes ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis egyrészt a kár akkor „rendkívüli”, ha meghaladja az adott ágazatban

186 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 116. pontja

187 Lásd: *Buono és társai kontra Bizottság ítélet*, C-12/13 P és C-13/13 P, ECLI:EU:C:2014:2284, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

188 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 119. pontja

végzett tevékenységgel együtt járó gazdasági kockázat mértékét.¹⁸⁹ Másrészt a kár akkor minősül „különlegesnek”, ha a gazdasági szereplők egy konkrét csoportját a többi gazdasági szereplőhöz képest aránytalan mértékben¹⁹⁰ sújtja.¹⁹¹ A felperesek által hivatkozott kár nem haladja meg azon gazdasági kockázatok határait, amelyek eleve jellemzőek a pénzügyi szektor keretében folytatott gazdasági tevékenységekre, többek között ideértve a valamely állam által kibocsátott forgalomképes adósságinstrumentumokra vonatkozó ügyleteket, különösen abban az esetben, ha ezen állam – mint a Görög Köztársaság 2009 végétől – alacsonyabb minősítést kap. Ellenkezőleg, függetlenül azon általános elvtől, mely szerint minden hitelezőnek magának kell viselnie az – akár állami – adós fizetéseképtelenségének kockázatát, az ilyen ügyletek különösen törekeny piacokon jönnek létre, és azok az ilyen instrumentumok értékének csökkenése vagy növekedése tekintetében gyakran irányíthatatlan eshetőségeknek vagy kockázatoknak vannak kitéve, ami spekulációra ösztönözhet annak érdekében, hogy rövid időn belül nagy nyereségekre tegyenek szert. Következésképpen, még ha nem is bocsátkoztak spekulatív ügyletekbe, a felpereseknek ismerniük kellett az említett eshetőségeket és kockázatokat a szerzett instrumentumok értékét érintő, esetlegesen bekövetkező jelentős veszteséget illetően. Ezért a kár nem minősíthető „rendkívülinek”.¹⁹² E kár „különlegesnek” sem minősíthető, mivel a felperesek a többi magánbefektetőhöz hasonlóan vettek részt a 4050/2012. sz. görög törvényen alapuló leírási mechanizmusban. E körülmények között és az említett törvény által általánosan és objektív módon – többek között a kérdéses instrumentumok sorozatszám alapján – azonosított érintett befektetők nagy számára tekintettel nem állapítható meg, hogy a felperesek olyan gazdasági szereplők különleges kategóriájába tartoznának, amelyek a többi gazdasági szereplőhöz képest aránytalan mértékben érintettek.¹⁹³

189 Lásd: Syndicat des thoniers méditerranéens és társai kontra Bizottság ítélet, T-574/08, ECLI:EU:T:2012:583, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

190 Dorsch Consult kontra Tanács és Bizottság ítélet, T-184/95, ECLI:EU:T:1998:74, 80. pont; Afrikanische Frucht-Compagnie és Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert kontra Tanács és Bizottság ítélet, T-64/01 és T-65/01, ECLI:EU:T:2004:37, 151. pont

191 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 120. pontja

192 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 121. pontja

193 Accorinti és társai kontra EKB ítélet EU:T:2015:756 122. pontja

3. ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány vizsgálta mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szintjén a válságra adott jogi válaszokat. Aktualitását az adja, hogy olyan jogterületekre vonatkozó frissen elfogadott normákat ismertet, melyek a téma szempontjából jelentősek, de nagyszámú elemzés ezekről még nem látott napvilágot a magyar jogirodalomban. Az Európai Unió Bírósága esetjogának elemzése két nagy területet érint: azon alapjogok körét, amelyek kifejezetten a gazdasági válság miatt gyakrabban tárgyalt témák, továbbá a válság miatt előforduló sajátos keresetek okán a kártérítési felelősség szinte minden lényeges aspektusát érintő jogkérdéseket. Bízom abban, hogy a vizsgált témakörökből következtetéseket vonhatunk le mind az európai jog, mind a magyar jog továbbfejlődésére is.

A BÍRÓI JOG SZEREPE A VÁLSÁGKEZELÉSBEN

1. A LAKOSSÁGI ELADÓSODÁS HÁTTERE EURÓPÁBAN

A 2008-ban megnyilvánuló, számos európai ország lakosságát tömegesen érintő válság felkészületlenül találta mind az Európai Unió intézményeit, mind a tagállamokat annak gazdasági, társadalmi, politikai és nem utolsósorban jogi következményeinek hatékony kezelésében. A 2008-as évet követően a válság által legjobban sújtott tagállamokban (Görögország, Románia, Magyarország, Spanyolország, Portugália) addig precedens nélküli lakossági adósság halmozódott fel a hitelintézetek felé, és a 2012-es év végére már lakossági eladósodás alakult ki ezekben az országokban. Már 2009-ben a görögök 41%-a volt eladósodva, míg 2013 novemberében 2 millió lakost érintett az eladósodás, amiből a jelzáloghitelek összege 75 milliárd EUR és a fogyasztási hitel 35 milliárd EUR volt.² Portugáliában 2012-ben már 129%-os volt a háztartások eladósodási rátája,³ az eladósodott polgárok száma pedig a 700 000-hez közelített.⁴ Spanyolországban, ahol már 2007-ben ötből egy család volt eladósodott, 2008-ban közel 17 millió háztartásnak volt valamilyen adóssága, 2013-ban pedig a családok 40,9%-a volt abban a helyzetben, hogy nem tudta volna előreláthatatlan költségeit kifizetni.⁵ Romániában az aktív lakosság 43%-a vált eladósodottá 2012 közepére, és minden negyedik család késedelembe volt az adósság visszafizetésével, míg Magyarországon 2013 elején azért kérte az Európai Unió Bíróságától (a továbbiakban: EUB) a magyar Kúria sürgősségi eljárás keretében megválaszolni a *Kásler-ügyben* intézett jogértelmezési kérdést, mert az MNB statisztika szerint 2012-ben a háztartások adóssága a GDP 32,56%-át tette ki.⁶ A fenti adatok azt tükrözik, hogy a felek szabad akaratán alapuló, piaci körülmények között létrejött magántranzakcióknak igen jelentős makrogazdasági és társadalmi következményei lettek, ami lényegesen meghatározta a későbbi válságkezelés eszközeit, folyamatát és hatékonyságát.

1 Dr. Józon Mónika PhD, egyetemi docens, Sapientia – Erdélyi Magyar Tudományegyetem

2 Georgios MENTIS, Katerina PANZATOU: *Case Study: Greece = The Over-indebtedness of European Consumers- a View from Six Countries*, eds. Hans-W. MICKLITZ, Guido COMPARATO, Irina DOMURATH, EUI Working Paper, Law 2014/10, 20.

3 Catarina FRADE, Mariana PINHEIRO ALMEIDA: *Case Study: Portugal* = eds. MICKLITZ, COMPARATO, DOMURATH: *i. m.*, 53.

4 *Uo.*, 70.

5 Pablo GUITERRES DE CABIEDES HIUDALGO, Marta CANTERO GAMITO: *Case Study: Spain* = eds. MICKLITZ, COMPARATO, DOMURATH: *i. m.*, 112.

6 Mónika JÓZON: *Country Report Hungary = Consumer Debt and Social Exclusion in Europe*, eds. Hans-W. MICKLITZ, Irina DOMURATH, Ashgate, Surrey, 2015, 85–86.

A lakossági eladósodásnak összetett makrogazdasági és mikro-gazdasági okai vannak, amelyek túlmutatnak a szerződéses jog keretein, a tisztességtelen szerződéses feltételek problémakörén és annak magánjogi perek keretében történő kezelésén, habár a jogi és politikai vita az elmúlt években a polgári igazságszolgáltatásra éleződött ki. Görögországban a lakossági eladósodáshoz az ingatlanpiac és lakossági hitelpiac robbanása és a lakástulajdonlás magas igényét követő „könnyű hitelezés”, a hitelképességi vizsgálat hiánya és a hitelinformációs irodák valótlan működése, a fogyasztói hitelezés piacfelügyeletének hiányossága, az agresszív és megtévesztő piaci gyakorlatok, az addig ismeretlen, a lakosság számára magas kockázatú termékek megjelenése vezetett, majd a krízist követően a lakosság törlesztőképességét jelentősen befolyásolta a piaci körülmények kiszámíthatatlan változása, főleg a munkanélküliség növekedése, amely 2013-ra elérte az 58,3%-ot (ami a legmagasabb aránynak számított az euróövezetben), illetve a jövedelmek drasztikus csökkenése.⁷ Habár Portugáliában nem volt lakáspiaci robbanás, és a hitelképességi vizsgálati rendszer is megfelelően működött, a könnyű hozzáférés a hitelhez a lakáskereslet növekedésének hatására, majd a munkanélküliség gyors növekedése a gazdasági világválságot követően a lakosság jelentős mértékű eladósodását okozta.⁸ Közvetlen kapcsolat van az ingatlanárak és az eladósodás között Spanyolországban is, ahol a lakossági eladósodás egyik fő okaként lett azonosítva a gazdaság túlzott strukturális fókuszja a lakásépítő iparra, ami jelentősen növelte a krízis csapását a gazdaságra, illetve gazdasági recesszióhoz vezetett, amely aztán magával vonta a munkanélküliség drasztikus növekedését.⁹ A lakáspiac-robbanás és hitelrobbanás, majd a hitelképességi vizsgálat hiánya eredményezte Spanyolországban is a könnyű hozzáférést a kölcsönökhöz, amire az agresszív kereskedelmi gyakorlatok jelentős mértékben ösztönözték a fogyasztókat, és ez végül a hitelezés hipertrófiájához vezetett.¹⁰ Romániában szintén jelentősen hozzájárult az eladósodáshoz a lakáspiac és a hitelpiac robbanása, a lakástulajdonlás magas aránya, ami a világ legmagasabb lakásáraihoz vezetett a gazdasági világválságot megelőző években.¹¹ Igen nagyszámú nem teljesítő hitelhez vezetett Romániában is a felelőtlen hitelezés gyakorlata valós hitelképességi vizsgálat nélkül, a fogyasztóra nézve kockázatos pénzügyi termékek (devizahitelek) bevezetése,

7 Georgios MENTIS, Katerina PANZATOU: *Country Report Greece* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: *i. m.*, 29–34.

8 Catarina FRADE, Mariana PINHEIRO ALMEIDA: *Country Report Portugal* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: *i. m.*, 53–56.

9 Pablo GUTIERRES DE CABIEDES HIUDALGO, Marta CANTERO GAMITO: *Country Report Spain* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: *i. m.*, 71–73.

10 *Uo.*

11 Beatrice ANDRESAN GRIGOIU, Madalina MORAU: *Country Report Romania* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: *i. m.*, 121–123.

majd ezt követően a magas munkanélküliség, a magas kamatingadozások a RON leértékelődése miatt, amely a krízis elején 40%-os volt, valamint az új hitelköltségek bevezetése, ahogy szigorodott a piacfelügyeleti szabályozás 2010 után, majd erre reakcióként a kamatok egyoldalú módosítása.¹² Az eladósodást kiváltó okok Magyarországon sem különböztek sokban. Ide sorolható: a lakossági hitelezési piac fejletlensége, az agresszív megtévesztő piaci gyakorlatok alkalmazása, a könnyű és felelőtlen hitelezés, a kockázatos pénzügyi termékek bevezetése (devizahitelek) és annak pozitív fogadása a lakosság által, miközben a forint alapú hitelek a fogyasztókra nézve hátrányosak voltak.¹³ Mindezen tényezők olyan körülmények között nyilvánultak meg Magyarországon, mikor a lakáspiaci kereslet jelentősen megnőtt, de az ajánlat messze alulmaradt a magas tulajdonlasi igény mellett, egy nagyon fejletlen bérlakás rendszerben.¹⁴ Megállapítható tehát, hogy ezekben az országokban a lakossági adósok (fogyasztók) jelentős mértékig voltak kitéve szerződéskötéskor és a hitelek későbbi törlesztése során olyan rendszertényezőnek, amelyek később jelentősen meghatározták teljesítőképességüket. A lakossági eladósodást kiváltó tényezőknek csupán egyike tehát a tisztességtelen szerződési feltételek széles körben elterjedt gyakorlata, amely eszköze/hordozója volt az ügyleteknek, az új lakossági pénzügyi termékeknek. Ezért is nem tudta a magánjogi igazságszolgáltatás egymagában a krízist hatékonyan kezelni, mivel olyan feladat hárult a magánjogra, amely részben meghaladta annak céljait és funkcióját, és ez érvényes a tisztességtelen szerződési feltételek jogára is. Hangsúlyozandó ugyanakkor az is, hogy a később tisztességtelennek bizonyuló szerződési gyakorlat széles körű alkalmazása, aminek hátterében gyakran tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat állt, nagymértékben a piacok terméke, illetve a hiányos, nem megfelelő piacsabályozás és piacfelügyelet következménye. Ez nem gyengíti azt a tényt, hogy ezekben az országokban alacsony volt a lakosság pénzügyi felkészültsége és magas a hitel-túlméretezés, illetve túlzott volt a törlesztési optimizmus,¹⁵ más szóval a felelőtlen adóssághelyzet jelentős szerepét az eladósodásban, hiszen a válságot megelőző években igen magas volt a kereslet a kockázatos fogyasztói hitelek iránt. Ezekhez a tényezőkhöz járult hozzá

12 Uo.

13 A magyar lakossági eladósodás helyzetéről bővebben: Mónika JÓZON: *Country Report Hungary* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: *i. m.*, 86–89.

14 A magyar lakáspiac helyzetéről bővebben: József HEGEDŰS, Eszter SOMOGYI: *Evaluation of the Hungarian Mortgage Program = Housing Finance: Old and New Models in Central Europe, Asia and Kazakhstan*, eds. J. HEGEDŰS, Raymond J. STRUYK, Open Society Institute, Budapest, 2005, 199–202.; József HEGEDŰS: „Unorthodox” housing policy in Hungary: is there a way back to public housing? = *The Future of Public Housing: Trends in the East and the West*, eds. Jie CHEN, Mark STEPHENS, Joyce YANYUM MAN, Springer, Berlin, 2013, 279–302.

15 SCHEPP Zoltán, PITZ Mária: *Lakossági devizahitelezés Magyarországon: problémafelmérés és a frankhitel banki árazásának empirikus vizsgálata*, KRTI Műhelytanulmányok, Pécs, 2012/3, 18.

a gazdasági világválságot követően a gazdaságok gyengülése, amely munkaerő-piaci változásokhoz, a jövedelmek csökkenéséhez és munkanélküliséghez vezettek, ami tovább rontotta a lakossági adósok törlesztőképességét.¹⁶ Ebből is kitűnik, hogy a lakossági eladósodás egy sor közjogi piaci beavatkozás hiányának a megnyilvánulása. Ennek ellenére a válságot követő első években kizárólagosan a tagállami magánjogra és igazságszolgáltatásra hárult a krízis társadalmi és gazdasági hatásainak orvoslása a polgári igazságszolgáltatás eszközével, miközben ezekben az országokban sem magánjogi, sem eljárásjogi sajátos eszközök nem léteztek a tömegesen rosszul teljesítő hitelek kezelésére. Az érintett tagállamok közös vonása, hogy a közjogi válságkezelés, illetve a magánjogi jogszabályi beavatkozás a hitelszerződések egyensúlyának visszaállításában túl hosszú ideig kivárt a magánjogi bírói megoldásrendezésre, és eközben a tisztességtelen szerződési feltételek tilalmára vonatkozó 93/13/EK irányelv mint európai uniós jogi eszköz és a nemzeti szerződési jog segítségével próbálkozott az igazságszolgáltatás a rosszul teljesítő hiteleket rendezni. Ez volt az egyetlen rendelkezésre álló fogyasztóvédelmi érdekérvényesítő eszköz, amivel meg lehetett próbálni a hitelszerződések végrehajtásának megakadályozását és ezáltal legalább átmenetileg kezelni az eladósodás társadalmi hatásait. Tulajdonképpen a válságkezelő közjogi eszközök (a fogyasztói szabályozási szükségleteket is figyelembevevő hatékony piacszabályozás és piacfelügyelet) hiányában a magánjogra szakadt a piacszabályozás hiányából adódó jogi szükségletek orvoslása, és ebben a helyzetben gyakran társadalmi indíttatású kreatív megoldásokkal, illetve ennek követelményével kellett szembesüljenek a bíróságok. Egyfajta „szociális tervezés”-i feladatkörben találták magukat a bíróságok Európa-szerte, miközben az EUB a kialakult „szociális deficitet” lendülettel kezdte menedzselni, válaszul az egyre gyakoribb előzetes döntéshozatali eljárások keretében intézett tagállami megoldáskeresésre.¹⁷ A tisztességtelen szerződési feltételek tilalmának szerepe felértékelődött a szerződések egyensúlyának rendezésében, és a 13/93/EK irányelv „Csipkerózsikaként” éledt fel a krízis hatására, ahogy *Hans-W. Micklitz és Norbert Reich* fogalmaz sokat mondó tanulmányukban.¹⁸ Ez a jelenség nagymértékben az EUB aktivizmusának is köszönhető, amely szintén innovatív megoldásaival reagált a tagállami kérdésfelvetésekre.¹⁹ 2008–2014 között 21 előzetes döntés született a 93/13/EK irányelv értelmezése kapcsán az EUB-n,

16 Elaine KEMPSON: *Overindebtedness and its Causes Across European Countries* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: *i. m.*, 137–154.

17 A social engineering kifejezést Hans-W. Micklitz használja: Hans-W. MICKLITZ: *Mohamed Aziz – sympathetic and activist, but did the Court get it wrong? = Landmark cases on EU Consumer Law – Honour of Jules Stuyck*, eds. Veerle COLAERT, Gert STRAETSMA, Evelyne TERRY, Intersentia, Cambridge, 2013, 615.

18 MICKLITZ: *i. m.*, 771–808.

19 *Uo.*, 772.

amelyek döntő többségét spanyol és magyar bíróságok intézték, ahhoz képest, hogy 1994–2007 között mindössze 6 esetben fordult tagállami bíróság az előzetes döntéshozatali eljáráshoz a 93/13/EK irányelv kapcsán.²⁰ A fogyasztói szerződések tisztességének vizsgálata olyan terület, amelyen az európai uniós jogalkotás elsőként avatkozott be, és alakított ki új mércét a hagyományos polgári jogi elvekhez képest, viszont e terület jogfejlődési szempontból stagnált a krízis előtt.

A jelen tanulmány azt elemzi, hogy a tagállami igazságszolgáltatás miként birkózott meg ezzel a feladattal, ezekre válaszul milyen válságkezelő politikát folytatott és folytat az EUB, illetve milyen magánjogi externáliákhoz vezetett a tagállami és EUB közötti együttműködés a válságkezelés során; ez mennyiben érintette a tagállamok magánjogának egységét és rendszerét; miként alakult a mérleg a jogalkotás és bírói jog között, és nem utolsósorban a problémamegoldás átengedése európai szintre milyen hatással van a tagállami fogyasztóvédelem hatékonyságára.

2. A 93/13/EK IRÁNYELV ÉS A TAGÁLLAMI MAGÁNJOG SZEREPE A LAKOSSÁGI ELADÓSODÁS VÁLSÁGKEZELÉSÉBEN

Az Európai Bírósághoz intézett előzetes döntéshozatali kérelmekből megállapítható, hogy elsősorban az jelentette az alapproblémát a tagállami bíróságoknál a válság hatására kialakult szerepkör kapcsán, hogy meddig terjedhet a joghézag-pótló bírói kompetenciájuk, miközben egy sor kérdésben a 93/13/EK irányelv kiegészítő nemzeti jogszabályra szorult. „Befejezetlennek” bizonyult az irányelv az alkalmazás során egyrészt annak következtében, hogy minimumharmonizációt valósított meg, másrészt pedig sok olyan kérdést tagállami hatáskörben hagyott, ami közvetlen hatással van az irányelv hatékony és tényleges érvényesítésére. Ezért azokban az országokban, ahol a 93/13/EK irányelvvél összhangban hagyományosan nem létezett a belső jog által kitermelt, kiforrott joggyakorlattal rendelkező, a tisztességtelen szerződési feltételek tilalmára vonatkozó teljes körű szabályrendszer, és ezzel a gonddal nemcsak a közép-kelet európai tagállamok küzdenek, hanem Spanyolország is, ott a perek megjelenése igen hamar felszínre hozta ezeket a joghézagokat. Sokkal később, az európai előzetes döntéshozatali ítélezési gyakorlat hatására kezd tudatosulni a tagállamok szintjén, hogy a krízis szükségessé teszi nemcsak a fogyasztói jogok, hanem a fogyasztói jogorvoslás és az ezzel kapcsolatos magánjogi eljárások újraértékelését is. Főleg azokban a tagállamokban nyilvánult meg erősebben az ütközés a 93/13/EK irányelv és a nemzeti jog között, ahol az irányelv jogpolitikai, fogyasztóvédel-

20 Hans-W. MICKLITZ, Norbert REICH: *The Court and the Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive (UCTD)*, Common Market Law Review, 51(2014)/3, 771

mi érvei nem lettek beépítve a belső jog teljes egészébe, és ennek következtében a „gyengébb fél” a fogyasztó, akinek védelmére elégtelenek a felek egyenjogúságán alapuló hagyományos szerződésjogi elvek és a perrendtartás szabályai, ezért nem tudta érvényesíteni a nemzeti jog kereteiben belül a 93/13/EK irányelvből eredő jogait. *A gazdasági világválság tulajdonképpen felszínre hozta a szerződések tisztességtelenségére vonatkozó nemzeti politikák és a fogyasztóvédelem törekvéségét, illetve azt is, hogy ha a minimális jogharmonizációt követően a tagállamok nem végzik el azt a kiegészítő jogalkotást, amely a hatáskörükben maradt, akkor az uniós szabály nem működőképes.* Ezekre a kérdésekre halmozódtak aztán a válság okozta sajátos magánjogi szabályozási szükségletek, amelyek a piacfelügyeleti szabályok hiányosságaiból adódóan a közjog területéről landoltak a magánjogi perekbe. Ennek következtében a tagállami bíróságok nemcsak a 93/13/EK irányelv alkalmazásából eredő problémákkal szembesültek, hanem úgy mond „piacfelügyeleti” szerepbe kerültek, hiszen olyan kérdésekben kellett mérlegelniük a tisztességtelenség megállapítását, amelyek a közjogi piacsabályozás tárgyát kellett volna képezniük. A nagyszámú magánjogi egyéni perek pedig a polgári igazságszolgáltatás feladatkörét meghaladó társadalmi kérdéseket vetettek fel, amelyek rendezésére felmerült a társadalmi jólét-újraelosztás (wealth-redistribution) kérdése a tisztességtelen szerződéskötési gyakorlat következményeként. Minderre viszont a tisztességtelen szerződési feltételekről szóló irányelv nem szolgáltat megoldással, hiszen az csupán a semmisség következményét írja elő mint szerződési egyensúlyt visszaállító szankciót, és nem rendelkezik a felek közötti eredeti állapot visszaállításról, sem pedig a kártérítés kérdésköréről, mivel mindez tagállami kompetencia.

Thomas Wilhelmsson még jóval a krízis előtt sokatmondóan összegezte tanulmányában, előrevetítve a 2010 utáni problémákat, hogy egy sor alapvető kérdés vár tisztázásra a tisztességtelen szerződési feltételek joga kapcsán, különösképpen az, hogy milyen kritériumok használhatók a tisztességtelenség megállapítására, e vizsgálat a szerződéskötés időpontjában érvényesülő eljárásjogi igazságosságra (procedural fairness) szorítkozzon-e, a szerződés egyoldalúságára összpontosítva (a szerződés előregyártott mivoltából adódóan), vagy ki kellene terjedjen a szerződés tartalmára is, illetve a tartalmi igazságosságra (substantive fairness), és hogy végső soron milyen kellene legyen a kettő aránya a tisztességtelenség vizsgálata során.²¹ A szerző négy igazságossági megközelítést nevesít, amely mentén vizsgálható az európai uniós megközelítés: a) eljárási igazságosság (*procedural justice*), amely a szerződéskötés pillanatára összpontosít; b) kiegyenlítő igazságosság (*commutative justice*), amely a szerződés tartalmi méltányosságára, a felek ígéreteinek egyensúlyára

21 Thomas WILHELMSSON: *Various Approaches to Unfair Terms and their Background Philosophies*, *Juridica International*, 14(2008)/1, 52.

törekszik; c) elosztó igazságosság (*distributive justice*), amelynek célja a gyengébb fél védelme a másik társadalmi kategóriával szemben; d) más társadalmi célokot támogató igazságosság (*support other societal policies*), amikor a szerződési tisztességre vonatkozó értékítélet más társadalmi ügyeket támogat.²² *Thomas Wilhelmsson* már akkor felhívta a figyelmet arra, hogy ezek nem pusztán jogtechnikai kérdések, hanem tulajdonképpen a társadalom igazságossági felfogását tükrözik,²³ illetve azt, hogy milyen a társadalom viszonyulása a joghoz és a szerződési tisztességhez.²⁴ Ezzel valahol azt sejteti, hogy a fogyasztói szerződéses igazságosság *nem szűk értelemben vett egyéni igazságosság*,²⁵ hanem ennél több, értékítélet. Tulajdonképpen a fogyasztói hitelezés jelentette a tisztességtelen szerződési feltételek tilalmáról szóló európai uniós jog nemzeti teszterét és egyben az európai szerződési jog próbakövét a nemzeti jog kontextusában, azt feszegetve, hogy *mennyi a szükséges és elégséges szintje a jogharmonizációnak*, miközben elsősorban belső nemzeti tényezők vezettek a lakossági eladósodáshoz: a piacok szabályozatlansága, hitelképességi vizsgálat hiánya etc. A világválság kikényszerítette a tagállami magánjogot a civilisztika hagyományos gondolkodási paradigmájából, és a megváltozott, globális eszközök síkjára terelte a megoldáskeresésben. Ennek ellenére túl sokáig hagyták a tagállamok az eladósodás problémakörének kezelését a magánjog területén vesztegelni és azt kizárólag magánügyként kezelni. Csak később folyamodtak egyes tagállamok, mint például Magyarország és Spanyolország a közjogi beavatkozáshoz és az eladósodás közérdekű ügyként történő szemléletéhez és kezeléséhez.

Miközben lassan, megkésve születtek a közjogi joghézagokat utólagosan orvosoló adósmentő jogszabálysomagok, a tagállami bíróságok a nemzeti válságkezelő deficitet európai uniós jogi kérdésként kezelték, hogy az EUB-hoz tudjanak fordulni megerősítésért. Kiemelendő, hogy az előzetes döntéshozatali kérelem tárgyát képező kérdésnek általában megvan a nemzeti funkciója, az elérendő társadalmi, piaci vagy szélesebb értelemben vett politikai vagy jogpolitikai célja. Ezért az EUB értelmezési döntéseinek hatása a kérdést feltevő tagállamban, illetve a többi tagállamban attól függ, hogy a luxemburgi értelmezés mennyire van összhangban a nemzeti igazságszolgáltatási szükségletekkel. Mi több, az előzetes döntéshozatali eljárás más és más funkcióval bír a tagállam kormányára, a kérdést feltevő bíróságra, a legfelső bíróságra és mindenekelőtt a fogyasztóra nézve. Ahogy *Hans-W. Micklitz* és *Norbert Reich* kiemeli, „*az Európai Bíróság, amely törődik az utca emberével, szemben a nemzeti és Európai politikai érdektelenségével, amolyan az igazságszolgáltatás*

22 *Uo.*, 52.

23 *Uo.*

24 *Uo.*, 57.

25 *Uo.*

utolsó és abszolút védelmezőjének lett tekintve”,²⁶ holott az EUB nem fellebbezési hatóság. A tagállami bíróságok a válságkezeléshez jogpolitikai eszközt láttak az előzetes döntéshozatali eljárásban, sőt erre reakcióként az előzetes döntéshozatali eljárások során az EUB szemlélete is változott a saját joghézag-pótló, jogformáló szerepkörének terjedelme és tartalma kapcsán. A problémák pedig akkor mutatkoztak meg igazából, amikor az európai polgár, akinek az EUB a javára értelmezte a 93/13/EK irányelvet az esetek nagy többségében, abban a helyzetben találja magát, hogy a nemzeti igazságszolgáltatás eredményezte jogorvoslás vagy a nemzeti jogalkotás (lásd a spanyol polgári eljárásjog 2014-es módosítását) sokkal szerényebb a fogyasztóra nézve a nemzeti politikai és igazságszolgáltatás kontextusában, mint az európai jogértelmezés.²⁷ Az Európai Bírósághoz eljutott jogértelmezési kérelmekből az a következtetés vonható le, hogy egyrészt anyagi jogi, másrészt eljárásjogi, harmadsorban jogi kultúra kérdése, hogy milyen szerep jut az uniós szabálynak a nemzeti jog és piacpolitika keretében, túlmenően annak európai belső piaci céljain. Ha a kettő ütközik, mivel a tagállami, piaci, társadalmi szociális célok mások, mint az irányelv által képviselt piaci integrációs célok, akkor ez az ütközés képtelenné teszi az uniós jogot a hatékony fogyasztói érdekképviseletre, illetve a fogyasztóvédelemre. Az előzetes döntéshozatali kérelmek e tekintetben arról tanúskodnak, hogy a 93/13/EK irányelv által biztosított fogyasztói jogok érvényesítése a tagállami bíróságok által feloldhatatlan perrendtartási akadályokba ütközik, amikor a 93/13/EK európai uniós irányelv alapján megkérdőjelezzik a tisztességtelen feltételeket, miközben a tagállami kormányok erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a tömeges eladósodás okozta társadalmi hatásokat kezeljék. Tehát a tagállami magánjogi válságkezelésnek megvannak a belső ellentmondásai mind az előzetes döntéshozatal kezdeményezése, mind az EUB-ítélet nemzeti hatása kapcsán, amelyek szorosan kapcsolódnak a közjogi beavatkozások időzítéséhez és eszközeihez. Ebben annak is jelentős része van, hogy az EUB magánjogi válságkezelő stratégiája sem mentes belső ellentmondásoktól, ami tovább nehezíti a tagállami azonosulást az EUB által javasolt megoldásokkal. *Thomas Wilhelmsson* szerint „egyrészt a *summum ius summa injuria*’ formai egyenjogúság és előreláthatóság, másrészt a konkrét igazságosság közötti alapfeszültség okozza a magját a szerződéses tisztesség kapcsán zajló vitának”.²⁸ A tagállami és európai módszertani megközelítés közötti feszültséget is tehát maga a policy okozza, amelynek célja európai és nemzeti szinten eltérő. Ez az alapparadigma nem hagyható figyelmen kívül annak értékelésénél, hogy a tagállami bíróságok mennyiben tudták és tudják alkalmazni az EUB megoldásait.

26 MICKLITZ, REICH: *The Court and the Sleeping Beauty...*, i. m., 805.

27 *Uo.*

28 WILHELMSSON: *Various Approaches to Unfair Terms...*, i. m., 47.

3. A 13/93/EK IRÁNYELV FOGYASZTÓVÉDELMI MODELLJE

A válságkezelés nemzeti és európai szintű belső ellentéteinek feltárásához és azok kölcsönhatásainak megértéséhez, ahhoz, hogy világosan lássuk az európai bírósági fogyasztóvédelmi politika mai mozgásterét, funkcióját és valós korlátait a tagállami válságkezelésben, fontos kiindulópont elsősorban a 93/13/EK irányelv mögötti fogyasztóvédelmi modell megértése. Először is tisztázandó, hogy az irányelv milyen szerződési igazságossághoz teremt eszközt a belső piaci célok megvalósítása érdekében, és ennek keretében milyen szerepe van a fogyasztónak. *Thomas Wilhelmsson* 2008-ban közzétett tanulmányában a 93/13/EK irányelv céljaiban a fogyasztóvédelmes megközelítéssel ötvözött blanketta szerződési modellt ismeri fel.²⁹ A blanketta szerződési modell, amely tulajdonképpen válfaja a „*nincs sajátos probléma*” modellnek, lényege az, hogy úgy tekinti a felek szabad akaratán alapuló általános szerződési jogot, hogy az képes biztosítani az igazságos eredményt, ezért a modellben az egyéb igazságossági formák csak másodlagosan játszanak szerepet.³⁰ Ez a modell az eljárási/procedurális igazságosságon alapszik, amely abból indul ki, hogy a blanketta szerződési feltétel egyoldalúságot eredményez a szerződéskötési eljárásban, amelyet kiegyenlít a tisztességi szabály.³¹ Ami a másodlagos elemet, a fogyasztóvédelmet illeti, annak milyenségét elsősorban az definiálja, hogy a 93/13/EK irányelv jogalapja a belső piac megteremtése. Ebből következik a 93/13/EK irányelv elsődleges piacszabályozási, piacteremtő funkciója. Ezért, az európai modell nem paternalista, hanem abból indul ki, hogy nem az állam vagy az EU feladata az ügylet egyes elemeinek szabályozása, szerepük kimerül abban, hogy megteremtik az eszközöket a felek számára, hogy azok meghozzák a megfelelő piaci döntést. Az európai uniós jog a fogyasztót információval, szerződési szabadsággal és versennyel védi; a fogyasztónak fontos gazdasági és politikai szerepet szán.³² A 93/13/EK irányelv fogyasztóvédelmi megfontolása az *információ paradigmán* alapszik, amely a fogyasztót racionális piaci szereplőnek tekinti. Ezért van nagy hangsúly a tájékoztatáson, melynek segítségével meg tudja hozni a megfelelő piaci döntést mint jól informált, körültekintő, tudatos piaci szereplő. Ezzel a modellel viszont az a gond, hogy a fogyasztó a kereslet mechanizmusával egymagában nem tudja korrigálni azokat a piaci torzulásokat, amelyek például a devizahitelek megjelenéséhez vezettek. Azért nem tudja, mert jelentős információs aszimmetriáját az információval való ellátása nem orvosolja, hiszen nem

29 *Uo.*, 54.

30 *Uo.*, 53–54.

31 *Uo.*, 54.

32 Irina DOMURATH: *The Case of Vulnerability as Normative Standard in European Consumer Credit and Mortgage Law – An Inquiry into the Paradigms of Consumer Law*, *Journal of European Consumer and Market Law*, 2(2013)/3, 124–137., 125.

annyira az információ hiánya, hanem annak megértése okozza gyengébb tárgyalási helyzetét pénzügyi felkészültségének hiányában, ami nem is várható el egy átlag polgártól. Az a tény pedig, hogy a szerződés tárgyát képező dolog vagy szolgáltatás ár-értékarányosságának vizsgálata nem tartozik az irányelv hatálya alá, arra utal, hogy a 93/13/EK irányelvben a hagyományos szerződéses modell érvényesül, amely a felek autonómiáján alapszik. A szerződés tartalma tehát a felekre tartozik, ami a szerződéses szabadságot szentesíti.³³ Így az európai uniós jog tulajdonképpen abban támogatja a fogyasztókat, hogy segítsenek magukon, ahelyett, hogy hivatalból védené őket.³⁴ Irina Domurath éppen abban látja a gondot az európai szerződési tisztesség koncepciójánál, hogy az *ex post*, a szerződés megkötése után történik, és ez jelentős hatással bírt a fogyasztó életére. Ez az *ex post* kontrollja az ügyletnek a hangsúlyt a magánjog felsőbbbségére helyezi, annak normatív felsőbbrendűségén alapszik a közjogi beavatkozáshoz képest; a bíróságoktól pedig az elvárt csupán, hogy kiigazítsák a piaci torzulást, ahelyett, hogy a piacsabályozó megelőzné azt.³⁵ Továbbá kiemeli a szerző, hogy a tisztességtelenségi vizsgálat a szerződéskötés időpontjában fennálló körülményekhez viszonyul, így figyelmen kívül hagyja azokat a körülményváltozásokat, amelyek a szerződéskötés követően következnek be.³⁶ Az irányelv deklarált piacsabályozó funkciója kapcsán az sem hagyható figyelmen kívül, hogy 7. cikke kimondja, hogy a tagállamoknak *nemcsak a fogyasztók, hanem a versenytársak érdekében is* garantálniuk kell, hogy alkalmas és hatékony eszközök léteznek a tisztességtelen feltétel további használatának megelőzésére. Ennek ellenére meglepő, hogy az EUB elé nem került a lakossági hitelszerződések kapcsán olyan előzetes döntéshozatali kérelem, amelyben piaci szereplő hivatkozott volna versenytársaival szemben azok tisztességtelen feltételre alapuló kereskedelmi gyakorlatára.

Megállapítható tehát, hogy az európai tisztességtelen szerződési feltételek joga az információ közgazdaságtanra támaszkodott a 93/13/EK irányelv megalkotásakor, és kevésbé vette figyelembe a fogyasztói viselkedés-gazdaságtan empirikus kutatásokon alapuló tanait. A fogyasztói viselkedés-gazdaságtan empirikus adatokkal alátámasztva rámutat arra, hogy a fogyasztónak mély piaci ismeretekre lenne szüksége, illetve kellene ismernie az árstruktúrát, valamint a versenytársak ajánlatait is ahhoz, hogy megértse, tisztességes-e az ár, amire az egyedileg meg nem tárgyal

33 Hans-W. MIKCLITZ: *The visible hand of European regulatory private law. The transformation of European private law from autonomy to functionalism in competition and regulation*, EUI Working Paper, Law 2008/14, 6.

34 Therese WILSON, Nicola HOWEL, Genevieve SHEEHAN: *Protecting the most vulnerable in consumer credit transactions*, Journal of Consumer Policy, 32(2009)/3, 121.

35 DOMURATH: *i. m.*, 128.

36 *Uo.*

feltétel vonatkozik.³⁷ Gyakran előfordul az is, hogy a termék vagy szolgáltatás anynyira vonzza a fogyasztót, hogy nem lát az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételben akadályt ahhoz, hogy a szerződést megkösse.³⁸ Ez a jelenség a „*nem megtérülő-költség*” (sunk-cost) hatással magyarázható, vagyis a fogyasztó már anynyi energiát fektetett bele az ügylet létrejöttébe, hogy a végén nem hajlandó már többet befektetni, illetve elolvasni a szerződést.³⁹ Sőt a fogyasztói túlbizakodás azt is eredményezi, hogy gyakran rosszul értelmezi a szerződési feltételt, sokkal kedvezőbbnek gondolja azt, mint amilyen.⁴⁰ Mindezek fényében *Michael G. Faure és Hanneke A. Luth* felhívják a figyelmet arra, hogy a diszpozitív szabályok a szerződések jogában gyakran túl általánosak, ezért nem felelnek meg az adott terület szükségleteinek, és azt javasolják, hogy több tételes kontrollra lenne szükség az egyedileg meg tárgyalt szerződések esetén, hiszen azok egyoldalú információs szolgáltatáson alapszanak, a tételes ellenőrzés pedig a szerződés tartalmára kellene irányuljon, azt pedig egy testület kellene ellenőrizze (ami nem történik meg az információs szolgáltatás során, hiszen az egy procedurális ellenőrzés).⁴¹ *Hannes Rösler* arra is felhívja a figyelmet, hogy a bírói beavatkozást az információ-aszimmetria és a piaci torzulás teszi szükségessé, mivel nincs verseny az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételek piacán, gyakran azért, mert a másik fél nem érdekelt abban.⁴² A fogyasztói viselkedés-gazdaságtan empirikus adatokon alapuló megállapításait igazolni látszanak a lakossági eladósodás okaira vonatkozó, 2015-ben közzétett kutatások is. Az eladósodott fogyasztók körében végzett felmérések azt igazolják, hogy a szerződés megkötése előtt a fogyasztók nagy része nem olvasta el a szerződést, nem tájékozódott más ajánlatokról (kivétel Románia és Spanyolország), és nem élt azzal a lehetőséggel, hogy a szerződéstől elálljon a szerződéskötést követően (kivétel

37 Michael G. FAURE, Hanneke A. LUTH: *Behavioural Economics in Unfair Contract Terms, Cautions and Consideration*, Journal of Consumer Policy, 34(2011) 348. A szerzők hivatkoznak: Omri BEN-SHASAR: *The myth of the „opportunity to read” in contract law*, European Review of Contract Law, 5(2009)/1, 17–28.

38 FAURE, LUTH: *i. m.*, 348.

39 *Uo.* A szerzők hivatkoznak: Richard H. THALER: *Towards a private theory of consumer choice*, Journal of Economic Behavior, 1(1980)/1, 39–60.

40 FAURE, LUTH: *i. m.*, 348. A szerzők hivatkoznak: Lawrence M. SOLAN, Terri ROSENBLATT, Daniel OSHERSON: *False Consensus bias in contract interpretation*, Columbia Law Review, 108(2008)/5, 1268–1300.

41 FAURE, LUTH: *i. m.*, 349.

42 Hannes RÖSLER: *The transformation of contractual justice – A historical and comparative account of the impact of consumption = The Many Concepts of Social Justice in European Contract Law*, eds. Hans-W. MICKLITZ, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, 327.

Románia).⁴³ Sőt, Spanyolországban a törvény nem engedte meg az elállást a szerződés kötést követően az ingatlanjelzálog hitelek esetén.⁴⁴ A fogyasztói viselkedés a szerződés kötés során később elbizonytalanította az igazságszolgáltatást abban, hogy a szerződéses jog általános rendelkezései alapján helyre állítsa a felek közötti egyenlőséget, főleg azokban az országokban, ahol a polgári jogi igazságszolgáltatás nem volt innovatív, hanem a szerződési jog hagyományos elvei alapján próbálkozott a krízist követően rendezni a nem teljesítő hiteleket.⁴⁵

Szintén különös figyelmet érdemelnek a fogyasztói szerződési tisztességre vonatkozó európai koncepció kapcsán az utóbbi években megjelent felvetések, amelyek szerint nem alkalmas a jól informált, átlag-fogyasztói mérce a fogyasztói hitel-szerződések tisztességtelenségi vizsgálatánál, mivel a hitelszolgáltatások ügyfelei, a lakossági adósok tulajdonképpen sérülékeny/veszélyeztetett fogyasztók (*vulnerable consumers*).⁴⁶ Főleg a hosszú távú és szociális vonatkozású, az úgynevezett életre szóló szerződéseknél (*life time social contracts*),⁴⁷ mint amilyenek a lakhatási célú jelzálog-hitelek, fokozottabb védelemre szorul a szerződő fél, mint az átlagfogyasztó. Irina Domurath azzal érvel emellett, hogy a fogyasztói hitel és fogyasztói jelzálog piacon tulajdonképpen nincs is szerződési szabadság, alkalmatlan az információs paradigma a jelzáloghitel piacon, mivel a fogyasztóknak csak csekély hányada racionálisan körültekintő, és szerinte a piachoz való hozzáférés önmagában még nem szolgálja az európai társadalmi igazságosságot.⁴⁸ Norbert Reich szerint viszont a veszélyeztetettség fogalmát csak azokra a fogyasztókra kellene korlátozni, akik gazdasági helyzetükből adódóan veszélyeztetve vannak abban, hogy hozzáférjenek alapvető pénzügyi szolgáltatásokhoz, vagy méltánytalan áron jutnak hozzá a hitelekhez.⁴⁹ A gazdasági

43 MENTIS, PANZATOU: *Country...*, i. m., 54; FRADE, PINHEIRO ALMEIDA: i. m., 98.; Pablo GUTIERRES DE CABIEDES HIUDALGO, Marta CANTERO GAMITO: *Case Study: Spain* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: i. m., 145.; Beatrice ANDRESAN GRIGOIU, Madalina MORARU: *Case Study: Romania* = eds. MICKLITZ, DOMURATH: i. m., 299–300.

44 GUTIERRES DE CABIEDES HIUDALGO, CANTERO GAMITO: i. m. = eds. MICKLITZ, DOMURATH: i. m., 145.

45 FRADE, PINHEIRO ALMEIDA: *Country...*, i. m., 89.

46 A sebezhető fogyasztó kapcsán bővebben: Geraint HOWELLS: *Change in circumstances in consumer credit contracts – The United Kingdom Experience and the Call for the Maintenance for Sector Specific Rules = Life Time Contracts: Social Long-term Contracts in Labour, Tenancy and Consumer Credit Law*, eds. Luca NOGLER, Udo REIFNER, Eleven International, den Haag, 2015, 301–311.; DOMURATH: *The Case...*, i. m., 124–137.

47 A témáról lásd: Udo REIFNER: *Darlehensvertrag als Kapitalmiete (locatio conductio specialis)* = eds. NOGLER, REIFNER: i. m., 283–294.

48 DOMURATH: i. m., 133–135.

49 Norbert REICH: *Vulnerable consumer in EU law = The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free Movement and Competition Law*, eds. Dorota LECZYKIEWICZ, Stephen WEATHERILL, Hart, Oxford, 2016, 145.

veszélyeztetettséget inkább mint társadalmi kizárást kellene megközelíteni, ezért a pénzügyi szolgáltatások terén nem minden fogyasztó veszélyeztetett, hangsúlyozza a szerző.⁵⁰ *Brigitte Lurger* szerint is a veszélyeztetett fogyasztókat kizárja a védelemből a jól informált átlagfogyasztó mércéje, mivel gazdaságilag vagy más okból kifolyólag sérülékenyek lehetnek, ezért joggal tevődik fel a kérdés, hogy miért nem képezik ők sajátos védelem tárgyát, holott fokozott védelemre szorulnak.⁵¹ *Brigitte Lurger* is hosszú távú társadalmi jelentőségű szerződésnek minősíti a lakhatási jelzálogkölcsönt, mivel alapvető szükségleteket elégít ki, a fogyasztó helyzete gyengébb az erős piaci szereplővel szemben, és hosszú lejárata van a szerződéseknak.⁵² Sőt, *Brigitte Lurger* tovább megy a megoldáskeresésben, amikor az *erga omnes* szemlélet mellett érvel, amely szerint a felek érdekein túlmenően a közérdek is kellene érvényesüljön ezeknél a szerződéseknél, amikor a pénzpiac összeomlása a társadalom jelentős részét, illetve a gazdaságot érinti.⁵³ A szerző szerint ezért a fogyasztói jólét nem egyszerűsíthető le a pénzügyi érdekek védelmére, hanem olyan fogyasztói és piaci modellre van szükség, amely figyelembe veszi a fogyasztó immateriális érdekeit is, ezért ezeknél a szerződéseknél újragondolandó a szerződések relativitása.⁵⁴ Mérlegelő mechanizmusként a szerződési szabadság és a tisztesség követelménye között *Brigitte Lurger* kiterjesztené elemzését az egész hálózatra, amely övezi a fogyasztói szerződést, hiszen a tisztesség nemcsak a szerződő feleket, hanem harmadik személyeket is érint.⁵⁵ Az EU-s jog viszont egyelőre más területeken is, mint például a lakossági energia-szolgáltatás, a tagállamokra bízva a veszélyeztetett fogyasztók körének meghatározását. Ezért egyelőre tisztázatlan az a kérdés is, hogy a gazdasági veszélyeztetettség a társadalombiztosítási jog kizárólagos problémája kell-e maradjon, vagy abban a polgári jognak is szerepet kell vállalnia.⁵⁶ Tény, hogy a lakossági hitelezés kapcsán egyes társadalmi csoportok fokozottan ki voltak téve a tisztességtelen szerződési feltételek gyakorlatának. Ezt igazolják azon országok példái, ahol a fiatal és alacsony jövedelmű (adott esetben több gyermekes) családokat (Románia,⁵⁷ Görögország,⁵⁸

50 *Uo.*, 145.

51 BRIGITTE LURGER: *Old and New Insights for the Protection of Consumers in European Private Law in the Wake of the Global Economic Crisis = The Foundations of European Private Law*, eds. Roger BRONSWORD, Hans-W. MICKLITZ, Leone NIGLIA, Stephen WEATHERILL, Hart, Oxford, 2011, 105–106.

52 LURGER: *i. m.*, 110.

53 *Uo.*, 110.

54 *Uo.*, 107.

55 *Uo.*, 109.

56 REICH: *Vulnerable consumer...*, *i. m.*, 143.

57 ANDRESAN GRIGOIU, MORARU: *Country...*, *i. m.*, 121.

58 MENTIS, PANZATOU: *Country...*, *i. m.*, 31.

Portugália,⁵⁹ Magyarország⁶⁰), illetve az idős embereket (Görögország⁶¹) érintette leginkább az eladósodás.

4. AZ EUB VÁLSÁGKEZELÉSI MÓDSZERE

Az EUB mozgásterét a válságkezelésben mélyen meghatározták a fenti információ-gazdaságtani megfontolások, amelyekben a 93/13/EK irányelv alapszik, pontosabban az információ paradigma, a tudatos átlag fogyasztói mérce, a törekvés a procedurális igazságosságra és a tendencia a fogyasztó sajátos védelemi szükségletéről egyre inkább a „*minden rendben*” általános szerződési jogi modell irányába. Az EUB jogfejlesztő tevékenysége során a módszertan egyes elemei és súlypontjai is változtak. Alapjában véve az alábbi kérdéskörrel kapcsolatban fordultak a tagállami bíróságok az EUB-hoz:

- a) Mi a szerepe a fogyasztónak a tisztességi vizsgálat során; az egyéni érdekérvényesítést feltételezi-e a tisztességtelenségi vizsgálat, illetve a fogyasztónak kell-e azt kezdeményezni, tekintettel arra, hogy magánérdekről van szó a blanketta szerződés esetén is?
- b) Meddig terjedhet a bíró szerepe a tisztességtelenségi vizsgálat során, illetve mit tegyen, ha a magánjogi implementáló szabály ütközik a perrendtartás közjogi szabályával?
- c) A hivatalból folytatott vizsgálat milyen bizonyítékok alapján történik, ebben mi a bíró feladata?
- d) Meddig terjed a hivatalból történő beavatkozás a szerződésbe a végrehajtás során, érint-e e kötelesség más hatóságokat, mint például a közjegyzőket, vagy csak az igazságszolgáltatásra vonatkozik?
- e) Mit tehet a bíró a tisztességtelenség megállapítása után, helyettesítheti-e a tisztességtelen szerződési feltételt, esetleg a felekre bízhatja-e annak rendezését?
- f) Milyen tételes kritériumok alapján végezze a bíróság a tisztességtelenségi vizsgálatot?
- g) Kiterjeszhető-e a tisztességi vizsgálat a főszolgáltatásra, megengedi-e ezt a jogharmonizáció minimális jellege?

59 FRADE, PINHEIRO ALMEIDA: *Country...*, i. m., 51.

60 Mónika JÓZON: *Case Study on Hungary* = eds. MICKLITZ, COMPARATO, DOMURATH, i. m.,

61 MENTIS, PANZATOU: *Country...*, i. m., 31.

Tulajdonképpen három nagy csoportba sorolhatók az EUB-hoz intézett kérdések:

- a) Mi a tisztesség mércéje a konkrét szerződési feltétel kapcsán, illetve mit kezdjen a bíróság új piacfelügyeleti szerepével?
- b) Meddig terjed a tagállami eljárásjogi önrendelkezés?
- c) Hol húzhatók meg a minimális jogharmonizáció határai; milyen mértékben érvényesíthet szigorúbb fogyasztóvédelmi szintet a tagállam?

Már ezen kérdéscsoportok egymáshoz való viszonyában is ott rejlik tagállami szinten a belső ellentmondás, ami abban nyilvánul meg, hogy míg az igazságszolgáltatásnak nehézségei adódtak abból, hogy miként alkalmazza az irányelv általános kritériumait a tisztességtelenség megállapításához, addig a fogyasztó számos perrendtartási akadállyal küzd ahhoz, hogy egyáltalán eljusson a szerződés a bíróságig, hogy az majd szintén egy sor perrendtartási akadállyal szembesülve megvizsgálja a szerződés tisztességét. Ezért az EUB-hoz intézett jogértelmezési kérdések nagy többsége a fogyasztói érdekérvényesítés nemzeti eljárásjogi akadályai körül összpontosultak. Gyakran éri az EUB-t kritika, hogy ítélkezési gyakorlata proceduralizálta a tisztességtelen szerződési feltételek jogát, viszont éppen a tagállamok el nem végzett feladata a megfelelő eljárásjogi szabályok kidolgozása terén, vagy az ezt pótló bírói jogalkotás hiánya tette a 93/13/EK irányelvet gyakran működésképtelenné a tagállami jog kontextusában, és helyezte a fókuszot az EUB-nál is az eljárásjogi igazságosságra.

4.1. A tagállami bíróságok szerepe a szerződési tisztességtelenség megállapításában

A nemzeti eljárásjog és a magánjogi irányelv ütközéséből eredő konfliktust az EUB teljesen újszerű eszközzel próbálta feloldani, többé-kevésbé sikerrel. Egyrészt megfogalmazta a bíróságok azon lehetőségét, majd kötelességét, hogy saját kezdeményezésre (*ex officio*) vizsgálják a fogyasztói szerződések feltételeit a 93/13/EK irányelv alapján, tehát egy uniós bírói jogból eredő felhatalmazás alapján járjanak el a fogyasztók érdekében. Majd ennek céljából megállapította, hogy az irányelv egyes rendelkezései a nemzeti jog közérdekű rendelkezéseivel egyenértékű szabályok, tehát ezekkel egyenrangúan kezelendők; így próbálta feloldani, hogy a perrendtartási közzogi szabályok ne írják felül az irányelvet implementáló magánjogi rendelkezéseket. Ennek az igen innovatív esetjognak a kezdetét a magyar *VB Pénzügyi Lízing-ügy*⁶² jelentette. Ennek kapcsán *Hans-W. Micklitz és Norbert Reich* felhívja a figyelmet *Trstenjak* főtanácsnok azon megállapítására a *Pénzügyi Lízing-ügyben*, hogy tulajdonképpen ott tisztázódtak az EUB és nemzeti bíróságok közötti „összetett kooperatív kapcsolat

62 VB Pénzügyi Lízing Zrt. kontra Ferenc Schneider, C-137/08, EU:C:2010:659.

hatásköri és intézményi vetületei”.⁶³ Már a *VB Pénzügyi Lízing-ügyben* megerősíti az EUB a hatáskör megosztását az európai és nemzeti igazságszolgáltatás között azzal, hogy megállapítja a saját hatáskörét az irányelv általános rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozóan, viszont kategorikusan elhatárolódott attól, hogy ezen általános rendelkezéseket a konkrét szerződési feltételekre alkalmazza, majd a *Pohotovost-ügyben*⁶⁴ egyértelmű a tekintetben, hogy ez nemcsak a joghatóságot megállapító szerződési feltételekre, hanem más anyagi jogi kérdésekre is kiterjed. Sőt, később, a *Pannon-ügyben*⁶⁵ megfogalmazta a tagállami igazságszolgáltatás azon kötelességét, hogy hivatalból vizsgálja a fogyasztói szerződések tisztességtelenségét, hiszen az *Oceano Grupo Editorial-ügyben*⁶⁶ még csak lehetőségként volt feltüntetve a fogyasztói szerződés *ex officio* vizsgálata. Viszont lényeges határokat is szabott az EUB a hivatalból történő bírósági eljárásnak. Procedurális síkon az EUB neoliberális fogyasztóvédelmet érvényesít, amely aktív magánjogi érdekérvényesítést követel a fogyasztótól. Szintén e vonal mentén állapította meg a *Pannon-ügyben*⁶⁷ az EUB, hogy a fogyasztót nem lehet védeni a saját akarata ellen, illetve ha a tisztességtelen szerződési feltételt szeretné megtartani, akkor az érvényben marad. Mi több, a *Jörös-ügyben* az EUB tovább szűkíti a tagállami bíróság hatáskörét azzal, hogy csak akkor áll fenn a tagállami bíróság *ex officio* vizsgálati kötelessége, ha ehhez a feladathoz rendelkezésére állnak a szükséges jogi és tényelemek.⁶⁸ A *Mostaza Claro-ügyben* viszont ismét szélesíti az EUB a nemzeti bíróság feladatának határait, hiszen kimondja, hogy annak ellenére, hogy a fogyasztó beleegyezett a választottbíráskodásba, mégis a nemzeti bíróság és nem választott bíróság hivatott a szerződés tisztességének vizsgálatára.⁶⁹ A *Mostaza Claro-ügyben* született az a manapság egyre inkább jelentőségét veszítő érvelés is, hogy az irányelv közérdeknek tekinti a fogyasztók védelmét, hiszen a fogyasztók kollektív érdekeit védi, ezért annak rendelkezései a közérdeket szolgáló nemzeti szabályokkal egyenrangúan kezelendők.⁷⁰ Gyakorlatilag egy magánjogi szabályozás kapcsán mondta ki az EUB a közjogi rangot, amely teljesen avantgárd a kontinentális polgári jogi gondolkodásban. Először is az EUB kijelentette, hogy az irányelv a fogyasztó védelmének megerősítésére irányulva az EK 3.

63 MICKLITZ, REICH: *The Court and the Sleeping Beauty...*, i. m., 780.

64 Pohotovost s. r. o. kontra Miroslav Vašuta, C-470/1, EU:C:2014:101.

65 Pannon GSM Zrt. kontra Erzsébet Sustikné Gyórfi, C-243/08, EU:C:2009: 350.

66 C-240/98 és C-244/98 egyesített ügyek: Oceano Grupo Editorial SA kontra Roció Murciano Quintero (C-240/98 sz. ügy) és Salvat Editores SA kontra José M. Sánchez Alcón Prades (C-241/98. sz. ügy), José Luis Copano Badillo (C-242/98. sz. ügy), Mohammed Berroane (C-243/98. sz. ügy) és Emilio Viñas Feliú (C-244/98. sz. ügy), EU:C:2000:346.

67 Pannon GSM-ítélet, EU: C:2009: 350.

68 Erika Jörös kontra Aegon Magyarország Hitel Zrt., C-397/11, EU:C:2013:340.

69 Elisa María Mostaza Claro kontra Centro Móvil Milenium SL., C-168/05, EU:C:2006:675.

70 Mostaza Claro-ítélet, EU:C:2006:675.

cikk (1) bekezdése t) pontjának értelmében olyan intézkedésnek minősül, amely elengedhetetlen a Közösségre bízott feladatok megvalósításához és különösen a Közösség egész területén az *életszínvonal és életminőség javításához*.⁷¹ Továbbá megállapította, hogy a közérdek jellege és jelentősége, amelyen a 93/13/EK irányelv által a fogyasztóknak biztosított védelem alapszik, indokolja, hogy a nemzeti bíróság hivatalból legyen köteles vizsgálni valamely szerződéses feltétel tisztességtelen jellegét, ezzel ellensúlyozva a fogyasztó és az eladó vagy szolgáltató közötti egyenlőtlen helyzetet. Az *Asturcom Telecommunicaciones-ügyben* hozzászövegezte az EUB, hogy az irányelv 6. cikkét azon nemzeti jogszabályokkal egyenértékűnek kell minősíteni, amelyek a nemzeti jogrendben a közrendi szabályok rangjával bírnak,⁷² majd mindezt megerősítette a *Pohotovost-ügy*⁷³ kapcsán. Az *Asturcom Telecommunicationes-ügyben* továbbá kimondta az EUB, hogy amit megtehet a nemzeti igazságszolgáltatás közpolitikai megfontolásból, azt meg kell tennie annak érdekében, hogy lehetővé tegye a tisztességi vizsgálatot.⁷⁴ Az *Aziz-ügyben Kokott* főtanácsnok ugyan javasolta az EUB-nek, hogy a fogyasztónak lehetőséget kellene biztosítani arra, hogy a végrehajtás felfüggesztődjön, a bíróság hallgatott az *ex officio* kérdéstről ilyen esetekben, és csupán általánosan foglalt állást, és annál tovább a későbbi ügyekben sem jutott mint a ténylegesség követelménye, miszerint annak megállapításánál figyelembe kell venni a nemzeti szabályozás szerepét az eljárás keretében, folyamatát és sajátosságait, annak egységében.⁷⁵ Sőt, a *Macinszky-ügyben Wahl* főtanácsnok az *ex officio* kapcsán hangsúlyozta, hogy az első lépést a fogyasztónak kell megtennie a tisztességi eljárás során.⁷⁶ A főtanácsnok ugyanis elégségesnek minősítette a 4 hónap fellebbezési időt, amit a szlovák jog előír ahhoz, hogy a fogyasztó megtámadja a végrehajtást, habár a szlovák jog szerint a végrehajtás előtt nincs kötelező jogi felülvizsgálat. A tagállami bíróság *ex officio* vizsgálati kötelességének körvonalazásában, ami nem korlátlan, az EUB tulajdonképpen a *Van Schijndel-ügyben*⁷⁷ kimondott elvből indul ki, amely

71 Mostaza Claro-tétele, EU:C:2006:675, 37. pont

72 Asturcom Telecommunicaciones SL kontra Cristina Rodríguez Nogueira, C40/08, EU:C:2009:615, 52. pont

73 Pohotovost-ítélet, EU:C:2014:10, 49. pont

74 Asturcom-ítélet, EU:C:2009:615, 52. pont

75 Mohamed Aziz kontra Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa), C-415/11, EU:C:2012:700, 53. pont

76 Peter Macinský Eva Macinská kontra Getfin s.r.o. Financreal s.r.o., C-482/12, EU:C:2013:765, 62. és 65. pont

77 Jeroen van Schijndel és Johannes Nicolaas Cornelis van Veen kontra Stichting, C-430/93 -C-431/93, EU:C:1995:441.

szerint a polgári perben a felek érdeke, hogy kezdeményezzék az igazságtételt.⁷⁸ Ehhez az elvhez köthető, hogy a tagállami bíróság nem köteles bizonyítékot gyűjteni a tisztességtelenségi vizsgálat lefolytatásához, túlmenően azon, amelyet a felek szolgáltatottak a per keretében; ezért van az, hogy csak akkor köteles a tisztességtelenség megállapítására, ha rendelkezésére állnak a jogi és tényelemek.⁷⁹ Továbbá minden bizonnyal ezen a megfontoláson alapszik az is, hogy az EUB nem terjesztette ki a hivatalból történő tisztességtelenségi vizsgálatot a közjegyzőkre a hatékonyabb fogyasztói jogérvényesítés érdekében olyan esetekben, amikor a hitelszerződés végrehajtása végrehajtó záradék alapján történik, és ilyen esetben csak akkor kerülhet sor a végrehajtó záradékot tartalmazó szerződés tartalmi vizsgálatára, ha a fogyasztó bírósági úton megtámadja a végrehajtó záradékot. *Simon Whittaker* szerint az *ex officio* eljárásra vonatkozó ítélkezési gyakorlat két csoportra osztható: a) az általános koncepció, amely a *Van Schijndel-ügyre*⁸⁰ épül, ahol a tagállami bíróság kötelessége, hogy saját kezdeményezésre járjon el, amely az egyenértékűség és ténylegesség elvől van levezetve, de ez csak olyan esetben érvényesül, amikor a közérdeken alapszik a beavatkozás; b) az *Oceano Grupo Editorial-ügy*⁸¹ után hozott döntések, amikor az EUB a gyengébb fél mivoltával és tehetetlenségével indokolja a bírói beavatkozást.⁸² *Trstenjak*, az egykori főtanácsnok, elismeri, hogy az EUB megközelítése célirányos, ezért sokkal tolatódóbban avatkozott be a nemzeti eljárásjogba azokban esetekben, amikor az értelmezési kérdés olyan tagállamokból érkezett, ahol a nemzeti eljárásjog nem teszi lehetővé azt a védelmi szintet, amit az irányelv garantál a fogyasztónak.⁸³ A kettős mércét sejteti *Trstenjak*, és ez felettébb furcsa, hiszen nemcsak az adott ügyben érintett tagállamra érvényesek a perrendtartási igazságosság terén felállított EUB-mércék, hanem a többi tagállamra vonatkozóan is. Ugyanakkor az EUB világos a tekintetben is, hogy a nemzeti bíró nem járhat el *contra legem*. A tagállami eljárásjogi önrendelkezés tehát nem merül ki abban, hogy ez tagállami hatáskör, habár az EUB következetesen hangsúlyozza. A kérdés ennél sokkal árnyaltabb, mint ahogy utal rá maga *Trstenjak* is, akinek a hozzájárulása mérföldkő az eljárásjogi önrendelkezés tanának alakításában. A volt főtanácsnok kiemeli tanulmányában, hogy az EUB nem érinti alapjaiban a tagállamok eljárásjogi és kártérítési jogi önrendel-

78 Simon WHITTAKER: *Who Determines What Civil Law Court Decide? Private Rights, Public Policy and EU Law = The Involvement of EU Law in Private Law Relationships*, eds. Dorota LECZYKIEWICZ, Stephen WEATHERILL, Hart, Oxford, 2013, 123.

79 WHITTAKER: *i. m.*, 129.

80 Van Schijndel-ítélet, EU:C:1995:441.

81 Oceano Grupo Editorial-ítélet, EU:C:2000:346.

82 WHITTAKER: *i. m.*, 129.

83 Verica TRSTENJAK, Erwin BEYSEN: *European consumer protection law: Curia semper debit remedium*, *Common Market Law Review*, 48(2011)/1, 122–123.

kezését, viszont azok fogalmát fogyasztó orientáltan értelmezi, hangsúlyozva a fogyasztó gyengébb helyzetét, és ezért megemeli a hatékonysági mércét.⁸⁴ Az EUB által kidolgozott tagállami eljárásjogi önrendelkezés mércéje szerint a nemzeti eljárásjogi szabályoknak kettős feltételnek kell megfelelniük: nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű, belső jog által szabályozott esetekhez képest (*az egyenértékűség elve*), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az unió jog által a fogyasztókra ruházott jogok gyakorlását (*a tényleges érvényesülés elve*). E mérce alapjaiban változatlan maradt mindmáig az EUB ítélezési gyakorlatában.⁸⁵ E két feltétel kumulatív teljesülésének vizsgálatánál adott esetben azokat az alapelveket is figyelembe kell venni, amelyek a nemzeti bírósági rendszer alapjául szolgálnak, mint például a védelemhez való jog, a jogbiztonság elve és az eljárás szabályos lefolytatásának elve.⁸⁶ E mérce annak függvényében és olyan mértékben teszi lehetővé a tisztességtelenségi vizsgálatot, amennyiben ezt a nemzeti jog megengedi. Az előzetes döntéshozatali kérelmekből viszont az körvonalazódik, hogy a tagállami eljárásjogi szabályok nem dolgoznak kettős mércével, hanem egyenlő félnek tekintik a perrendtartás során az üzleti szereplőt és a fogyasztót, aki már nem minősül gyengébb félnek.

4.2. A tisztességtelenség mércéje

A válságot követő első években a tagállami bíróságok főként a konkrét szerződési feltétel tisztességtelenségének megállapításához kértek az EUB-tól útmutatást és részletes kritériumokat. A tagállami bíróságoknak főleg az okozta a gondot, hogy a 4. cikk tulajdonképpen a kontinentális és common law mércéjét ötvözte, aminek igen általános megfogalmazása azt eredményezte, hogy a tagállamok nagyon eltérő módon ültették át a nemzeti jogba e két fogalmat. *Hans-W. Micklitz és Norbert Reich* szerint a 93/13/EK irányelv 4. cikkének megfogalmazása szándékosan ennyire általános azért, hogy elkerülje az ütközést a nemzeti joggal.⁸⁷ Az EUB viszont már a *Freiburger Kommunale-ügyben* arra az álláspontra helyezkedett, hogy csak az általános kritériumokat értelmezheti (a jóhiszeműség és jelentős egyenlőtlenség fogalmát), és hangsúlyozta, hogy a kérdés eldöntése a tagállami jog átfogó kontextusában

84 TRSTENJAK, BEYSEN: *i. m.*, 119.

85 Mostaza Claro-ítélet, EU:C:2006:675, 24. pont; Asturcom Telecomunicaciones-ítélet, EU:C:2009:615, 38. pont; Aziz-ítélet, EU:C:2012:700, 50. pont; Barclays Bank SA kontra Sara Sánchez García és Alejandro Chacón Barrera, C-375/13, EU:C:2014:279, 37. pont; Morcillo-ítélet, EU:C:2014: 2099, 31. pont

86 Castilla y León, EU:C:2013:800, 34. pont, Pohotovost ítélet, EU: C:2014:101, 51. pont; Morcillo-ítélet, EU:C:2014: 2099, 34. pont

87 MICKLITZ, REICH: *The Court and the Sleeping Beauty...*, *i. m.*, 792.

kell történnjen, a szerződési feltétel nemzeti jog szerinti következményeit is figyelembe véve.⁸⁸ Az EUB ténykérdésként kezelte éveken át a szerződési tisztességtelenséget, és nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a tagállami bíróság az ügy összes körülményeire tekintettel állapítsa meg, hogy az üzleti szereplő tisztességesen járt-e el, illetve a jóhiszeműség követelményét megszegve nem okozott-e jelentős egyenlőtlenséget a fogyasztónak. Az EUB következetesen hangsúlyozta, hogy valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegét a szerződéskötés időpontjában a szerződés tárgyát képező áru vagy szolgáltatás természetének, valamint a szerződéskötés valamennyi körülményének figyelembevételével kell megítélni.⁸⁹ Az EUB tulajdonképpen sosem ment bele a jóhiszeműség bírói tisztázásába, habár a 93/13/EK irányelv (16) preambulumbekezdése erre néhány útmutatást ad. Az EUB tehát a tisztességtelenség megállapításánál a felek közötti kommunikációra és a kommunikációnak a fogyasztóra gyakorolt hatására fektette a hangsúlyt. Ez a koncepció a tagállami bíróságoknak igen erős mérlegelési jogkört adott, amivel nehezen boldogultak. Valószínű, hogy többek között ez is hozzájárult az EUB szemléletváltásához az *Aziz-ügyben*, amikor a nemzeti jog diszpozitív szabályait állította mércének a tisztességtelenség megállapítására,⁹⁰ habár az *Aziz-ügyben* is megerősítette azt, hogy arra kell szorítkoznia, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára csak a kritériumokat határozza meg, amelyeket a nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie az érintett feltétel tisztességtelen jellegének értékelése során.⁹¹ Viszont egyértelműen kimondta az EUB, hogy annak megállapításához, hogy valamely feltétel a felek szerződésből eredő jogjaiban és kötelezettségeiben „jelentős egyenlőtlenséget” idéz-e elő a fogyasztó kárára, *különösen a nemzeti jognak a felek ez irányú megállapodása hiányában irányadó szabályait kell figyelembe venni*. Továbbá megállapította, hogy tekintettel a 93/13/EK irányelv (16) preambulumbekezdésére a nemzeti bíróságnak e célból meg kell vizsgálnia, hogy *az eladó vagy szolgáltató a fogyasztóval szembeni tisztességes és méltányos eljárása esetén ésszerűen elvárhatta-e, hogy az utóbbi az egyedi tárgyalást követően elfogadja az érintett feltételt*.⁹² Az *Aziz-ügyben* tehát az EUB az arányossági tesztet alkalmazza egy magánjogi jogviszonyra. Miközben az *Aziz-ügy* alapján úgy tűnik, hogy a tagállami bírói mérlegelési kör szűkül, illetve jelentőségét veszíti, az EUB az üzleti szereplő ésszerű elvárásait is figyelembe veszi a tisztességtelenség megállapításához és a

88 Freiburger Kommunalbauten GmbH Baugesellschaft & Co. KG kontra Ludger Hofstetter és Ulrike Hofstetter, C- 237/02, EU:C:2004:209, 151. pont

89 Pannon GSM-ítélet, EU:C:2009: 350, 39. pont; VB Pénzügyi Lízing ítélet, EU:C:2010:659, 42. pont; Katalin Sebestyén kontra Zsolt Csaba Kóvári és társai, C-342/13, EU:C:2014:1857, 26. pont

90 *Aziz-ítélet*, EU:C:2012:700, 49. pont

91 *Aziz-ítélet*, EU:C:2012:700, 66. pont

92 *Aziz-ítélet*, EU:C:2012:700, 69. pont

racionális piaci szereplő (fogyasztó) paradigmára építi az érvelést, ezzel egy újabb, erősen piaci vonatkozású kérdésben ró a tagállami bírókra mérlegelési feladatot. Tehát a „*piacfelügyelő*” szerepkörből a nemzeti bíróságok tulajdonképpen nem kerülnek ki. A *Sebestyén-ügyben*⁹³ az EUB ugyan tisztázza bizonyos mértékig az *Aziz-ügyben* felállított szabály és korábbi ítélkezési gyakorlatának viszonyát, emlékeztetve a *Pannon-ügyben* és *Pénzügyi Lízing-ügyben* kimondott szabályra, miszerint a szerződési feltétel tisztességtelen jellegét a szerződéskötés időpontjában a szerződés tárgyát képező áru vagy szolgáltatás természetének, valamint a szerződéskötés valamennyi körülményének figyelembevételével kell megítélni, majd hozzáteszi, hogy a tagállami bíróságnak értékelni kell azokat a következményeket is, amelyeket az érintett szerződésre irányadó jog keretében előidézhet, és ez nemzeti jogrend szerinti vizsgálatot feltételez, megállapítható, hogy az EUB szándéka szerint a fogyasztó nemzeti jog szerinti jogállása fő ismerve lett a szerződés tisztességének, hiszen a „különösen” szóhasználat is erre utal. Ebből viszont az is következik, hogy az EUB a tisztességet ezentúl *inkább jogkérdésként, mint ténykérdésként* tekinti, ami igen fontos üzenet a tagállami bíróságok felé. Viszont az EUB sem az *Aziz-ügyben*, sem a későbbi ítéletekben nem tisztázta az *Aziz-ügynek* a bíróságok mérlegelési jogkörére gyakorolt hatásait. Majd a *Kásler-ügy* kapcsán ezt a vonalat tovább erősítette, kiegészítve azzal, hogy a nemzeti bíró a tisztességtelen szerződési feltételt a tagállami jog szabályaival helyettesítheti, ha annak semmissége a szerződés megszűnését eredményezné.⁹⁴ A *Kásler-ügyben* az EUB ugyanis megállapította, hogy a tisztességtelen feltételnek a nemzeti jog valamely diszpozitív rendelkezésével való helyettesítése megfelel a 93/13/EK irányelv 6. cikke (1) bekezdésének, mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint e rendelkezés arra irányul, hogy a szerződő felek jogai és kötelezettségei tekintetében a szerződés által megállapított formális egyensúlyt valódi egyensúllyal helyettesítse.⁹⁵ A *Kásler-ügyben* azt is hangsúlyozza az EUB az *OSA-ügyben*⁹⁶ hozott korábbi ítéletére hivatkozva, hogy a nemzeti joggal összhangban való értelmezésnek megvannak az általános jogelvek által szabott korlátai: a belső jog releváns szabályainak értelmezésekor és alkalmazásakor figyelembe kell vennie az irányelv tartalmát, az nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául, annak ellenére, hogy a kizárólag magánszemélyek közötti jogvita esetén a belső jogi rendelkezések alkalmazása során a nemzeti bíróság a nemzeti jogrend valamennyi szabályát köteles figyelembe venni. Az *Aziz-* és *Kásler-ügyekben* felállított új játékszabályok-

93 Sebestyén-ítélet, EU:C:2014:1857.

94 Árpád Kásler és Hajnalka Káslerné Rábai kontra OTP Jelzálogbank Zrt., C-26/13, EU:C:2014:282.

95 Kásler-ítélet, EU: C:2014:282, 83. pont

96 OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním o.s. kontra Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s., C351/12, EU:C:2014:110, 45. pont

ban, amelyek mesze nem egyértelműek, fontos felismerni azt, hogy ezzel azt is ki-
mondta az EUB, hogy a *tartalmi igazságosság* tagállami mérce, ami azt vonja maga
után, hogy a fogyasztó védelmi szintje igen eltérő lehet a nemzeti diszpozitív szabá-
lyok alapján, amelyek általános szabályok, a felek egyenjogúságán alapszanak, és így
nem biztos, hogy megfelelnek a fogyasztó sajátos védelmi szükségletének. Arra
egyetlen esetben sem tért ki az EUB, hogy mi lesz akkor, ha a nemzeti mérce nem
fogyasztópárti, nincs sajátos szabályozás. *Hans-W. Micklitz és Norbert Reich* felhívja
a figyelmet arra, hogy ez akár kibúvó is lehet a nem fogyasztóbarát nemzeti megoldá-
sok fenntartására, a nemzeti jogi kultúrára hivatkozva.⁹⁷ Az új lehetőség kapcsán
az is felmerül, hogy a nemzeti jogra történő visszautalás nem azt akarja-e támogatni,
hogy tagállami szinten *erősödjön a jogszabályverseny*. Továbbá az is megjegyzendő,
hogy ezekben az ügyekben az EUB a felek szerződési egyenjogúságának visszaállítá-
sára hivatkozik, tehát az érvelést már nem a gyengébb fél paradigmájára építi, mint
korábban, hiszen az új szemlélet szerint *a valódi egyensúlyt a törvény tudja biztosítani*.
Ez viszont akkor tudna megvalósulni, ha nem az általános szabályokat, hanem a
kogens, sajátos fogyasztóvédelmi rendelkezéseket tekintené az EUB alkalmazandó
mérceként. Az általános szabályokhoz való visszatéréssel viszont egy olyan szerződés-
i igazságosságra törekszik az EUB, amely a szerződési autonómiát erősíti. Ez igen
jelentős visszalépés a tartalmi igazságosság terén ahhoz képest, hogy korábbi ítélke-
zési gyakorlatában az EUB az 93/13/EK irányelvet közérdeket védő, a tagállami
közjogi rendelkezésekkel egyenrangú szabályozásnak tekintette, amely arra épült,
hogy *a fogyasztó mint gyengébb fél sajátos védelemre szorul* a piaci szereplővel szem-
ben. Viszont ebben a kontextusban azt is meg kell állapítani, hogy *a 8. cikk értelmé-
ben továbbra is nyitva áll az út a tagállamok előtt, hogy fokozottabb védelmet biztosít-
sának a saját fogyasztóiknak olyan formában, hogy különös szabályokat alkotnak a
fogyasztói szerződésekre vonatkozóan*, értem ez alatt a fogyasztói hitelezést is. Tulaj-
donképpen mély ellentmondás van abban, ahogy az EUB újraminősítette a tagállami
bírószágok mérlegelési jogkörét, túlságosan leegyszerűsítve a szerződési tisztesség
mércejét a tagállami diszpozitív jog szintjére, ami egy sor további előzetes döntésho-
zatali kérdést fog eredményezni. Az EUB az információ aszimmetriáról áthelyezi a
hangsúlyt a tárgyalási pozícióra, illetve a felek szabad akaratára, majd *a mérce részévé
teszi az üzleti szereplő méltányos elvárásait* is, és arra a végkövetkeztetésre jut, hogy ha
a kérdéses szerződési feltételt a fogyasztó szabad akaratára alapján elfogadta volna,
akkor tisztességesnek minősül a szerződési feltétel. Ezen az új fogyasztói képen alap-
szik az is, ahogy az EUB értelmezi az egyedileg megtárgyalt szerződési feltétel esetén
az átláthatóság és érthetőség követelményét is. A *Kásler-ügyben* az EUB megállapí-
totta – korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozva (*RWE Vertrieb-ügy*) –, hogy a fo-

97 MICKLITZ, REICH: *The Court and the Sleeping Beauty...*, i. m., 799.

gyasztó számára alapvető jelentőséggel bír az, hogy a szerződés kötést megelőzően a szerződési feltételeket és a szerződés kötés következményeit megismerhesse, mivel többek között ezen ismeret alapján dönti el, hogy az eladó vagy a szolgáltató által előzetesen meghatározott feltételeket elfogadva szerződéses kapcsolatra lép-e vele,⁹⁸ ezért a szerződési feltételek átláthatóságának a 93/13/EK irányelvben foglalt követelménye nem korlátozható kizárólag azok alaki és nyelvtani szempontból érthető jellegére.⁹⁹ Majd az EUB kimondta, hogy mivel a 93/13/EK irányelv által létrehozott védelmi rendszer azon az elven alapszik, hogy a fogyasztó az eladóhoz vagy szolgáltatóhoz képest hátrányos helyzetben van többek között az információs szintje tekintetében, ezért az átláthatóság e követelményét kiterjesztő módon kell érteni.¹⁰⁰ Továbbá hangsúlyozta, és ez újszerű, hogy az érthetőség követelményén nem kizárólag azt kell érteni, hogy az érintett feltételnek nyelvtani szempontból kell érthetőnek lennie a fogyasztó számára, hanem azt is, hogy a fogyasztónak módjában álljon egyértelmű és érthető szempontok alapján értékelni a szerződési feltételből számára eredő *gazdasági következményeket*,¹⁰¹ majd hozzátette, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megállapítania, hogy a releváns ténybeli elemek összességére tekintettel – mint amilyen a hitelező által a kölcsönszerződés megkötése során közölt reklám és tájékoztatás – *az általánosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztónak képesnek kell lennie a tranzakció gazdasági következményeit is és ennél fogva az általa felvett kölcsön teljes költségét felmérni.*¹⁰²

4.3. A tisztességtelenség jogkövetkezménye

A 93/13/EK irányelv alapján történő szerződési tisztességtelenségi megállapítás deklaratív jellegű, ami azt jelenti, hogy az irányelv nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a felek között miként legyen visszaállítva az eredeti állapot, sem a kártérítésre nézve, csupán azt a szabályt állítja fel, hogy a tagállamok mindent meg kell tegernek annak érdekében, hogy a tisztességtelen szerződési feltétel ne legyen érvényesíthető a fogyasztóval szemben. Az EUB is tág mozgásteret ad a tagállamoknak e tekintetben, hiszen megállapította, hogy az 93/13/EK irányelv 7. cikke és a (24) preambulumbekzdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy rendelkezzenek megfelelő és hatékony eszközökről annak érdekében, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen felté-

98 RWE Vertrieb AG kontra Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV., C-92/11 EU:C:2013:180, 44. pont

99 Kásler-ítélet, EU:C:2014:282, 70-71. pontok

100 Kásler-ítélet, EU:C:2014:282, 72. pont

101 Kásler-ítélet, EU:C:2014:282, 80. pont

102 Kásler-ítélet, EU:C:2014:282, 74. pont

telek alkalmazását.¹⁰³ Ez a nagyon általános megfogalmazás eltérő tagállami értelmezéshez, illetve egy sor előzetes döntéshozatali kérdéshez vezetett. Sőt, abban a kérdésben is megosztottak a tagállamok, hogy az EUB ítélkezési gyakorlatából az abszolút semmisség vagy relatív semmisség vezethető le.¹⁰⁴ Az európai bírói gyakorlat a tisztességtelenség következményeibe – ami a legérzékenyebb vetülete a tisztességtelenség kérdéskörének, nem avatkozik be egységes megoldásokkal. A 93/13/EK irányelv tehát *befejezetlen védelmet* nyújt a fogyasztónak, ami a tagállamok részéről egy sor olyan anyagi jogi és eljárásjogi megoldás kidolgozását és érvényesítését feltételezi, amelyet a nemzeti jog belülről kellett volna kiérleljen az irányelv érvénybe lépése óta eltelt több mint két évtized alatt, ez pedig a legtöbb tagállamban nem történt meg. Viszont annak ellenére, hogy a semmisség következménye a felekre nézve nem tartozik az irányelv tárgyi hatálya alá, az EUB a semmisség tana keretében számos olyan szabályt állított fel piaci megfontolások mentén, amely közvetlenül korlátozza a nemzeti mozgásteret a piaci szereplő és fogyasztó közötti jogviszony rendezésében a tisztességtelenség megállapítását követően. Először is, a *Perenicova-ügyben* az EUB világossá tette, hogy a fogyasztó nem választhat aközött, hogy a szerződési feltétel eltávolításával érvényben marad-e a szerződés, vagy az egész szerződés szűnjön meg.¹⁰⁵ Sőt, a *Banco Espaniol-ügyben* az EUB elvetette annak lehetőségét, hogy a bíróság megállapítsa, hogy mi a tisztességes megoldás.¹⁰⁶ E szabály fogyasztóvédelmi háttereként azt fogalmazta meg az EUB, hogy a fogyasztónak mint gyengébb félnek a védelmét *közérdeknek tekinti*, és ennek szellemében a tisztességtelen szerződési feltétel preventív jellege csökkenne, ha fennállna annak lehetősége, hogy majd a bíróság azt kiigazítja.¹⁰⁷ Viszont a *Perenicova-ügyben* az EUB megadta a lehetőséget a tagállami jogalkotásnak, hogy „*az uniós jog tisztelben tartásával előírja, hogy az eladó vagy szolgáltató és a fogyasztó között kötött, egy vagy több tisztességtelen feltételt tartalmazó szerződés a maga egészében semmis, amennyiben ez a fogyasztó fokozottabb védelmét biztosítja*”,¹⁰⁸ habár a bírói mérlegelési kör

103 Banco Español de Crédito-ítélet, EU:C:2012:349, 68. pont; Kásler-ítélet, EU:C:2014:282, 78. pont; Unicaja Banco SA kontra José Hidalgo Rueda és társai (C-482/13) és Caixabank SA kontra Manuel María Rueda Ledesma és Rosario Mesa Mesa (C-484/13), José Labella Crespo és társai (C-485/13) és Alberto Galán Luna és Domingo Galán Luna (C-487/13), EU:C:2015:21, 30. pont

104 Például Romániában a bíróságok kezdettől fogva az abszolút semmisség jogkövetkezményeit alkalmazták, abból kiindulva, hogy a bíró *ex officio* köteles megvizsgálni a fogyasztói szerződéseket, míg Magyarországon a relatív semmisség szabályai érvényesülnek.

105 Perenicova-ítélet, EU:C:2012:144, 36. pont

106 Banco Espanol de Credito-ítélet, EU:C:2012:349, 73. pont

107 Banco Español de Crédito-ítélet, EU:C:2012:349, 69. pont; Kásler-ítélet, EU:C:2014:282, 9. pont; Unicaja-ítélet, EU:C:2015:21, 31. pont

108 Perenicova-ítélet, EU:C:2012:144, 36. pont

kapcsán megállapította, hogy „az eljáró bíróság nem támaszkodhat kizárólag arra, hogy az érintett szerződés egészenek semmissé nyilvánítása a felek valamelyike, a jelen esetben a fogyasztó számára esetleg kedvező”.¹⁰⁹ Tehát a *Perenicova-ítéletet* követően a tagállamoknak adott volt a lehetőség, hogy a fogyasztók érdekében olyan sajátos szabályozást érvényesítsenek, amely a fogyasztói hitelszerződés semmisségét lehetővé tette volna. Ez az álláspont módosult akkor, amikor az EUB kimondta a *Kásler-ügyben*, hogy ha a tisztességtelen feltétel semmissége a szerződés létét veszélyeztetné, akkor a nemzeti bíróság a tisztességtelen feltételt a magánjog rendelkezéseivel helyettesítheti. A szemléletváltáshoz minden bizonnyal hozzájárult az, hogy a *Perenicova-ítéletet* követően a tagállami bíróságok továbbra is a bírói jogkör tisztázását kérték az EUB-tól a tisztességtelenség következményeire vonatkozóan, miközben a tagállamok nem éltek a jogalkotási lehetőséggel. Fontos viszont megállapítani, hogy az EUB a *Kásler-ügyben* hozott ítéletével nem kötelező megoldást ajánl, hanem alternatívát, másodsorban túl általánosan fogalmaz ismét, harmadsorban széles teret biztosít ezzel a tagállamoknak a védelem szintjének meghatározásában, negyedsorban felhívást intéz a tagállami jogalkotásra, ötödsorban pedig nem ad semmi kritériumot a nemzeti bírók kezébe arra vonatkozóan, miként állapítsák meg azt, hogy veszélyeztetné-e a tisztességtelen feltétel semmissége a szerződés létét. Ebben az utóbbi kérdésben minden bizonnyal az adott szerződéstípus érvényességére vonatkozó sajátos vagy annak hiányában általános szabályok alapján fogja a nemzeti bíró megállapítani ezt a kérdést, nem pedig annak alapján, hogy a tisztességtelenségnek milyen súlya volt a szerződés létrejöttében, illetve ha annak gazdasági következményeit ismerte volna a fogyasztó, létrejött-e volna az ügylet. Fogyasztói szemszögből az új EUB-szemlélet azt jelenti, hogy minél súlyosabban érinti a tisztességtelenség az ügyletet – hiszen ekkor kerülhet veszélybe a szerződés a tisztességtelen feltétel semmissége következtében –, az üzleti szereplőre nézve annál enyhébb a következmény, mint amikor csak olyan mértékű a tisztességtelenség, hogy az a szerződés, illetve az ügylet létét nem érinti. A *Kásler-ügyben* hozott szabállyal az EUB elállt attól a korábbi kőbevésett elvétől, hogy szerződési tisztességtelenség esetén a szankció csakis az lehet, hogy az érintett feltétel nem érvényesíthető a fogyasztóval szemben, azzal pedig sérülne a 93/13/EK irányelv 6. cikkének visszatartó hatása a piaci szereplőre nézve, ha a semmis feltétel utólag helyettesíthető lenne. E megoldás mögött ismét piaci megfontolások lelhetők fel, ugyanis az EUB axiómaként tekinti azt, hogy a szerződés életben tartása minden körülmények között és minden esetben a fogyasztó érdekét szolgálja, ahelyett, hogy legalább mérlegelésre adna helyet a fogyasztónak, ha már az új értelmezési szabály a szerződéses autonómiát kívánja erősíteni. Ha valóban a fogyasztó érdekében történik a

109 Perenicova-ítélet, EU:C:2012:144, 36. pont

szerződés életben tartása, akkor a fogyasztónak minimum választási joga kellene legyen ebben a kérdésben ahhoz, hogy tényleges fogyasztóvédelemről beszélhesünk. A tisztességtelenség következményei kapcsán az *Invitel-ügyben* azt is kérdezte a magyar bíróság, hogy összeegyeztethető-e a 93/13/EK irányelvvel az a magyar szabály, amely szerint a fogyasztóvédelmi hatóság által kezdeményezett per keretében tisztességtelenné minősített általános szerződési feltétel magával vonja azt, hogy az adott feltétel minden fogyasztóra nézve semmis, akivel a cég azt alkalmazta, illetve tiltott-e annak alkalmazása a jövőben. E tekintetben az EUB kimondta, hogy a közérdekű kereset keretében megállapított tisztességtelenség *erga omnes* hatállyal bír minden fogyasztóra nézve, akivel szemben a piaci szereplő használta a szerződési feltételt.¹¹⁰ Ugyanakkor hangsúlyozta az EUB azt is, hogy ez *nem akadályozza meg a tagállamot, hogy más eszközökkel megfelelő és hatékony szankciókat alkalmazzon a nemzeti jog szerint*. Az ilyenfajta megfogalmazások tulajdonképpen felhívások a jogalkotásra, illetve az EUB ezzel nem zárta ki az *erga omnes* hatály tágabb értelmezését sem a többi piaci szereplőre nézve. Az EUB nem foglalt állást viszont abban a kérdésben, hogy az *erga omnes* hatály kiterjeszhető-e minden olyan más piaci szereplőre, aki ugyanazt az általános szerződési feltételt alkalmazza, sem arra az esetre, amikor az egyéni fogyasztó által indított perben kerül megállapításra az általános szerződési feltételek tisztességtelensége. Több mint bizonyos, hogy *Trstenják* főtanácsnok felvetése érvényesülne ebben a kérdésben, miszerint más piaci szereplőkre is kiterjesztett *erga omnes* hatály esetében sérülne a konkurencia meghallgatáshoz való joga,¹¹¹ viszont sem az EUB ítélkezési gyakorlata, sem a szakirodalom nem hivatkozik arra, hogy a 93/13/EK irányelv 7. cikke szerint a tagállamok nemcsak a fogyasztók, hanem a versenytársak érdekében is gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek folyamatos alkalmazását. Ha ilyen irányban alakulna az európai joggyakorlat, akkor természetesen ennek korlátait is pontosan meg kellene határozni. *Bert Keirsbilck* szerint a *res judicata* végleges bírósági határozatokra (legfelső bírósági, szakosodott törvényszék) és fogyasztóvédelmi hatóságok döntésére kellene, korlátozódjon, illetve ugyanabban az ÁFSZ-ben használt ugyanolyan szerződési feltétel esetén, mivel a 93/13/EK irányelv 4. cikke értelmében a tisztesség megállapításánál figyelembe kell venni a szerződés többi elemét is.¹¹² Szintén jogosan veti fel a szerző annak pozitív hatását a hatékony végrehajtás szempontjából, ha

110 *Invitel-ítélet*, EU:C:2012:242, 38. pont

111 *Trstenják főtanácsnok indítványa*, C-137/08, EU:C:2010:401.

112 *Bert KEIRSBILCK: The erga omnes effect of the finding of an unfair contract term: Nemzeti, Common Market Law Review*, 50(2013)/5, 1475–1476.

a tisztesség megállapítása is *erga omnes pro futuro* hatással bírna.¹¹³ Nem világos viszont az *Invitel-ítélet* alapján az, hogy az *erga omnes* semmisség érvényesül-e abban az esetben, ha egyéni perben és nem egy fogyasztóvédelmi hatóság által kezdeményezett közérdekű kereset során kerül megállapításra a szerződési feltétel tisztességtelensége. Olyan megoldás felé kellett volna elinduljon az EUB, amely lehetőséget nyitott volna arra, hogy *tömeges fogyasztói igazságtételre kerüljön sor*, amelynek keretében minimum ki legyen mondva a feltétel tisztességtelensége, azt követően pedig lehetővé váljon a felek közötti szerződéses jogviszony rendezése egyéni perekben. Az EUB szemléletében még sajnos nem tart ott, hogy olyan megoldásokat javasoljon a tagállami igazságszolgáltatás felé, amely kötelezné a *res judicata* kiterjesztését harmadik felekre is, tekintettel arra, hogy a válságot megelőző és azt követő időszakban a pénzüzetek több száz vagy akár több ezer ügyféllel alkalmazták ugyanazokat a szerződési feltételeket. A *Castilla y Leon-ügyben*¹¹⁴ az EUB az eljárásjogi autonómia nevében nem tekintette ellentétesnek a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség követelményével az alperes székhelye szerinti bírósági illetékességet kimondó spanyol eljárásjogi szabályt, amely nem tette lehetővé fogyasztóvédelmi egyesületnek, „*hogy a fogyasztók és a felhasználók kollektív és szétszórt érdekei védelmében a tisztességtelen feltételek alkalmazásának megszüntetése iránt indított kereset elbírálására a szervezet székhelye szerint bíróságnál járjon el*”.¹¹⁵ Nem utolsósorban szintén fontos kérdés a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok szerepe a szerződési feltétel tisztességének vizsgálat keretében mind a fogyasztók, mind a versenytársak szempontjából, tekintettel arra, hogy a tisztességtelen szerződési feltételek gyakorlata szorosan összefonódik a fogyasztói tájékoztatással. E kérdés a *Perenicova-ügyben*¹¹⁶ merült fel, és súlya egyelőre jelentéktelen, mivel inkább ténykérdésként lett kezelve és nem jogkérdésként. Az EUB csupán azt mondta ki, hogy a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelensége, amely a szerződés megkötéséhez vezetett, egyike lehet azoknak az elemeknek, amelyek alapján a nemzeti bíróság a feltétel és a szerződés tisztességét vizsgálja az 93/13 irányelv 6. cikke szerint.¹¹⁷ *Bert Keirsbilck* felveti azt is, hogy a szerződési feltétel tisztességtelenségének ténye szintén kellene szerepeljen a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat minősítésében, annál is inkább, hogy a

113 KEIRSBILCK: *i. m.*, 1476.

114 Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León kontra Anuntis Segundamano España SL., C-413/12, EU:C:2013:800.

115 Castilla y León-ítélet, EU:C:2013:800, 22. pont

116 Perenicova-ítélet, EU:C:2012:144.

117 Perenicova-ítélet, EU:C:2012:144, 41. pont

2005/90/EK irányelv¹¹⁸ nem rendezi a tisztességtelen gyakorlat felek közötti következményét, mivel ez a kérdés a nemzeti jogra tartozik.¹¹⁹

4.4. Az EUB álláspontja a tisztességtelen szerződési feltételek társadalmi hatásainak kérdésében

A tisztességtelen szerződési feltételek következtében a fogyasztók gazdasági érdeke sérül szűk értelemben, viszont azok hatása társadalmi értelemben sokkal szélesebb, mint azt az előzetes döntéshozatali kérelmek mögött álló ügyek is tükrözik. Ezért ezek az esetek több mint fogyasztóvédelmi esetek, mivel a lakossági eladósodás az érintett családok alapvető létszükségeit érinti. Az EUB ezidáig következetesen tartózkodott attól, hogy ítéleteiben a tisztességtelen szerződési feltételek alkalmazásának társadalmi következményeire vagy legalább a fogyasztók kollektív érintettségére hivatkozzon, annak ellenére, hogy néhány előzetes döntéshozatali kérelem keretében a tagállami bíróságok megpróbálták az eljárásjogi síkon zajló vitát az alapvető emberi jogokra hivatkozva feloldani a fogyasztói érdek tényleges érvényesítése érdekében. Ezen próbálkozások viszont egyelőre többnyire sikertelenek, holott mint *Carla Sieburgh* fogalmaz, az Európai Unió Alapjogi Chartája olyan eszköz, amely lefordítja, átülteti a magánjogi elveket olyan érvekké, amelyek kezelhetőek, elfogadottak az uniós jogban.¹²⁰ A *Castilla y Leon-ügyben* a kérdést feltevő spanyol bíróság hiába hivatkozott az Európai Unió Alapjogi Chartájának a fogyasztóvédelemről szóló 38. cikkére az EUB-hez intézett 2. kérdésben, amelyben az alperes székhelye szerinti bírósági illetékességet kimondó spanyol eljárásjogi szabály európai uniós joggal való összeférhetőségét kérdőjelezte meg, amely nem tette lehetővé a fogyasztóvédelmi egyesületnek, hogy a fogyasztók kollektív érdekei védelmében a tisztességtelen feltételek alkalmazásának megszüntetése iránt indított kereset elbírálására a szervezet székhelye szerint bíróságnál járjon el.¹²¹ Az EUB sem az ítéletben, sem az érvelésben egyáltalán nem tért ki erre a kérdésre. Az *Aziz-ügyben* is csak burkoltan tesz utalást az EUB a lakhatási jogra anélkül, hogy említést tett volna az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikkéről. Az íté-

118 A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.)

119 KEIRSBILCK: *i. m.*, 1477.

120 CARLA SIEBURGH: *A method to substantively guide the involvement of EU law in private law matters*, *European Review of Private Law*, 21(2013)/5-6, 1188.

121 *Castilla y Leon-ítélet*, EU:C:2013:800, 22. pont

let kiemelni a kölcsön a célját, a lakhatási célt,¹²² viszont az EUB tartózkodik attól, hogy a magánjogi kérdést alkotmányjogi konfliktussá alakítsa.¹²³ Az *Aziz-ügy* is csak részben áttörés, hiszen csak azt mondta ki az EUB, hogy „*olyan esetben, amikor a tisztességtelen feltétel következtében sérelmet szenvedett fogyasztónak és családjának a lakásának elvesztése forog kockán a későbbi kártérítés olyan utólagos védelmet nyújtana, amely „tökéletlennek és elégtelennek” bizonyulna*”, ha a nemzeti eljárásjog alapján a bírónak nem állna lehetőségében felfüggeszteni a végrehajtást a tisztességtelenségi vizsgálat során, majd rámutatott arra, „*hogy ez annál inkább érvényes, ha a károk és kamatok megfizetésére korlátozódó fogyasztóvédelmi rendszer – tekintve, hogy a jelzálog-biztosíték tárgyát képező vagyontárgy [...] a sérelmet szenvedett fogyasztónak és családjának a lakása – nem tudja megakadályozni e lakás végleges és visszafordíthatatlan elvesztését*”.¹²⁴ A *Morcillo-ügyben* sem hitvakozik az EUB az Európai Unió Alapjogi Chartájának lakhatási jogra vonatkozó 7. cikkére, annak ellenére, hogy megismételi az *Aziz-ügyben*¹²⁵ tett megállapításait. Utal arra, hogy a fogyasztó által az ingatlanát terhelő jelzálogjog érvényesítése ellen benyújtott kifogás elutasítása esetén a spanyol eljárásjogi rendszer annak a kockázatnak teszi ki a fogyasztót vagy akár a családját, hogy annak kényszerértékesítése folytán elveszíti lakását, miközben a végrehajtást elrendelő eljáró bíróság esetlegesen és legfeljebb azon szerződési feltételek érvényességének gyors vizsgálatát köteles elvégezni, amelyekre az eladó vagy szolgáltató a kérelmét alapítja,¹²⁶ és hogy a védelem, amelyet a végrehajtási eljárással párhuzamosan indított érdemi eljárásban folytat, adott esetben nem alkalmas a kockázat megszüntetésére, mivel a tisztességtelenség megállapítása után a fogyasztó kárának nem a természetbeni kártalanítását kapja, és nem helyezik vissza a jelzálogjoggal terhelt ingatlanra vonatkozó jelzálogjog érvényesítése előtti helyzetbe.¹²⁷ A magánjog burkolt alkotmányosításának nevezi ezt *Hans-W. Micklitz és Norbert Reich*.¹²⁸ A *Banif Plus-ügy* kapcsán a *Bizottság kontra Írország és társai-ügyben* hozott korábbi ítélezési gyakorlatára hivatkozva¹²⁹ viszont már kimondja az EUB azt, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának tiszteletben tartása része a hatékony fogyasztóvédelemnek: „*az uniós jog végrehajtása során a nemzeti bíróságnak tiszteletben kell tartania a jogalanyok uniós jogból származó jogainak a haté-*

122 Castilla y Leon-ítélet, EU:C:2013:800, 61. pont

123 MICKLITZ, REICH: *The Court and the Sleeping Beauty...*, i. m., 800.

124 Aziz-ítélet, EU:C:2012:700, 61. pont

125 Juan Carlos Sánchez Morcillo és María del Carmen Abril García kontra Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA., C-169/14, EU:C:2014: 2099.

126 Morcillo-ítélet, EU:C:2014: 2099, 42. pont

127 Morcillo-ítélet, EU:C:2014: 2099, 43. pont

128 MICKLITZ, REICH: *The Court and the Sleeping Beauty...*, i. m., 801.

129 Banif Plus Bank Zrt. kontra Csaba Csipai és Viktória Csipai, C-472/11, EU:C:2013:88, 50. és 54. pontok

kony bírói jogvédelmére vonatkozó követelményeket is, ahogyan ezt az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke biztosítja”, és rámutat arra, hogy e követelmények között szerepel a kontradiktórius eljárás elve, amely a védelemhez való jog része, és amely köti a bíróságot, különösen akkor, ha hivatalból felhozott indok alapján bírálja el a jogvitát.¹³⁰ Ezt az álláspontot majd megerősítette a *Morcillo-ügyben*¹³¹ is, amikor megállapította, hogy a tagállamok azon kötelezettsége, hogy biztosítsák a jogalanyok 93/13/EK irányelvből származó, a tisztességtelen feltételek alkalmazásával szembeni jogainak tényleges érvényesülését, a Charta 47. cikkében is kimondott bírói jogvédelem követelményét jelenti, amelyet a nemzeti bíróságnak tiszteletben kell tartania, majd az *Alassini és társai-ügyben* hozott ítéletére hivatkozva¹³² megállapította, hogy a védelemnek egyaránt érvényesnek kell lennie az uniós jogra alapított keresetek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok kijelölésére és az ilyen keresetekre vonatkozó eljárási szabályok meghatározására. Az eddigi EUB ítélezési gyakorlat és a mögötte levő tagállami ügyek, amelyekben már alapjogokat hív segítségül a nemzeti bíró, azt mutatják, hogy mind a tagállami, mind az EU-s „fogyasztói érdekvédelem” messze áll attól, hogy a fogyasztónak a 93/13/EK irányelvben garantált védelmet biztosítani tudja, hiszen sem a nemzeti, sem az uniós bírói jog nem tekinti eljárásjogi szempontból gyengébb félnek a fogyasztót. Mindaddig, amíg e szemléletváltás nem történik meg, az alapvető jogokon általi út sem vezet a fogyasztóvédelem hatékonyságának erősítéséhez. A fent említett előzetes döntéshozatali ítéletekben ugyanis már nem szerepel a fogyasztóvédelmi érv, a fogyasztót egyszerűen „félnek” tekintik. Mindenképpen sokatmondóak az alapjogokra is hivatkozó, elenyésző számú előzetes döntéshozatali kérelmek a tekintetben, hogy a tagállamok mindezidáig nem igazán tudnak vagy akarnak az EUB által is támogatott eljárásjogi önrendelkezéssel polgáraik szolgálatába állni. Egyelőre úgy tűnik, hogy sokkal nagyobb súlyt és lehetőséget tulajdonít a szakirodalom az alapvető jogok szerepének az európai magánjog fejlődésében,¹³³ mint amennyit az európai jogalkotó szánt a fogyasztóvédelemnek az Európai Unió Alapjogi Chartában,

130 Banif Plus-ítélet, EU:C:2013:88, 29. pont

131 Morcillo-ítélet, EU:C:2014: 2099, 35. pont

132 C-317/08.–C-320/08. sz. egyesített ügyek: Rosalba Alassini kontra Telecom Italia SpA (C-317/08), Filomena Califano kontra Wind SpA (C-318/08), Lucia Anna Giorgia Iacono kontra Telecom Italia SpA (C-319/08) és Multiservice Srl kontra Telecom Italia SpA (C-320/08), EU:C:2010:146, 49. pont

133 A magánjog alkotmányosítása kapcsán folyó szakirodalmi vitáról bővebben: Kathleen GUTMAN: *The Constitutional Foundations of European Contract Law: A Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2014.; Hans-W. MICKLITZ (ed.): *Constitutionalization of European Private Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.; Sybe DE VRIES, Ulf BERNITZ, Stephen WEATHERHILL (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing*, Hart, Oxford, 2012.

amelynek a fogyasztóvédelemről szóló 38. cikke túlságosan általános ahhoz, hogy a fogyasztók arra hivatkozhasanak.¹³⁴

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A tisztességtelen szerződési feltételek jogának értelmezése kapcsán a gazdasági válság hatására a tagállami bíróságok és az EUB között kialakult bírósági együttműködés számos fontos üzenetet hordoz a tagállami fogyasztóvédelmi politika jelenére és jövőjére nézve. Először is megállapítható, hogy az értelmezési kérdések háttérben sok esetben az áll, hogy a tagállamok nem hajtották végre azt a szükséges jogalkotást, amely a minimális jogharmonizáción alapuló európai szerződési igazságossági mércét működőképessé tette volna. Ezért találta a lakossági eladósodás a gazdasági válság által legjobban érintett tagállamokat felkészületlenül abban, hogy a szerződési igazságosság eszközével hatékonyan kezeljék a fogyasztókat ért hátrányokat. Ilyen körülmények között a tagállami bíróságok sem vállalták magukra a bírói jog útján történő pótlását azoknak az joghézagoknak, amelyek a tételes jog és az eljárásjog területén megnyilvánultak, amikor a nemzeti jog kontextusában alkalmazásra került a 93/13/EK irányelv. Továbbá, a tagállami bíróságok azért is nem voltak készségesek felvállalni a joghézag-pótlás feladatát, mert túl törekeny volt a fogyasztóvédelmi megfontolások beágyazódása a tagállami szerződési igazságosság koncepciójába, valamint aránylag hamar felismerték, hogy a tisztességtelen szerződési feltételek széles körben elterjedt alkalmazása csak egyike a rosszul teljesítő szerződések háttérben álló komplex ok-okozati tényezőknek (köztük a közjogi piacfelügyelet hiánya és egyéb rendszertényezők). Ezért azt az álláspontot képviselték, hogy a magánjogi egyéni igazságszolgáltatásnak nem feladata kiváltani a jogszabályi, esetleg közjogi beavatkozást. Ebből kifolyólag az EUB-hoz intézett kérdések nagy többsége arra irányult, hogy meddig terjedhet a tagállami bírói jog szerepe a válságkezelésben, ezekre válaszul pedig az előzetes döntéshozatali ítéletek során olyan európai megoldások születtek piaci megfontolások mentén, amelyek kiválthatók lehetek volna tagállami szinten a nemzeti magánjog adottságaihoz igazított szabályokkal a hatékony fogyasztóvédelem elérése érdekében. A nemzeti bíróságok kérdésfelvetései

134 Jules STUYCK: *The Transformation of Consumer Law in the EU in the Last 20 Years*, 20 Maastricht Journal of European and Comparative Law (2013), 385 ff; Steve REERS, Tamara HERVEY, Jeff KENNER, Angela WARD (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights*, Hart, Oxford, 2014, 1005–1025.; Iris BENÖHR: *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2013, 42.; Mónika JAGIELSKA, Markus JAGIELSKI: *Are consumer rights human rights? = European Consumer Protection. Theory and Practice*, eds. James DEVENNEY, Meil KENNY, Oxford University Press, Oxford, 2012, 336–353.

nem a sajátos megoldás irányba vitték az EUB-ot, hanem inkább visszavezették a hagyományos szerződéses elvek szintjére. Sőt, az ítélkezési gyakorlat egyre aktívabb érdekérvényesítő szerepet szán a fogyasztónak, amikor a nemzeti perrendtartási önrendelkezés kérdéskörét feszegeti. Ennek következtében az EUB értelmezési megoldásai nem tételes jogi természetűek, nem a fogyasztót ért tényleges kár helyreállításáról szólnak, holott a 93/13/EK irányelvnek eredetileg kártérítési funkciója van. Ezzel a polgári perrendtartás jogi kártérítési funkciót kapott egy sor ügyben, többek között a *VB Pénzügyi Lízing-ügyben*.¹³⁵ Az alapprobléma viszont továbbra is megoldatlan marad mindaddig, amíg a nemzeti perrendtartás egyenlő félnek tekinti a fogyasztót az üzleti szereplővel (jelen esetben a hitelintézettel), hiszen az információaszimmetria következtében kérdéses, hogy a fogyasztó tud-e ténylegesen élni a perrendtartás általános szabályai által biztosított lehetőségekkel, illetve az általános érdekérvényesítési szabályok elégségesek-e a tényleges fogyasztói érdekérvényesítéshez. *Gyakorlatilag olyan irányba fejlődött a tisztességtelen szerződési feltételek joga, hogy ma már nem annyira a tisztességtelenség megállapítása a valós kockázat a fogyasztókra nézve a fogyasztói hitelek végrehajtásáról szóló perekben, hanem az a tulajdonképpeni kihívás – mind a bíróságoknak, mind az érintett fogyasztónak –, hogy az ügy egyáltalán eljusson a bíróságig, hogy a bíró aztán hivatalból megvizsgálhassa a szerződést annak tisztessége szempontjából.* Az előzetes döntéshozatali kérelmekből megállapítható továbbá, hogy miközben a pénzügyi szolgáltatások terén késlekedett a fogyasztók sajátos védelmi szükségleteire építő tagállami mérce, a bíróságok nem tudtak hatékonyan élni mérlegelési jogkörükkel, amelyet az EUB következetesen megerősített a krízist követően azzal, hogy tartózkodott a 93/13/EK irányelvben meghatározott kritériumok konkrét szerződési feltételekre alkalmazásától. Végül 2013-ban az *Aziz-ügy* kapcsán döntött úgy az EUB, hogy a tagállami diszpozitív szabályok legyenek a mérvadók a tisztességre vonatkozóan. Ez pedig fogyasztói érdekek mentén visszalépésnek minősítendő, hiszen a problémamegoldást visszaterelte a felek egyenjogúságán alapuló általános magánjogi szabályok síkjára. Majd a *Kásler-ügyben* ezt megerősítette, amikor megadta a tagállamoknak azt a lehetőséget, hogy a tisztességtelen feltételt helyettesíthetik a tagállami jog rendelkezéseivel. Ezzel az EUB gyakorlatilag kimondta, hogy *a tartalmi igazságosság tagállami mérce*. Ebből következik az is, hogy a lakossági eladósodás társadalmi hatásaira eddig csak nagyon körültekintően reagált az EUB azokban az esetekben, amikor a tagállami bíróságok az alapjogok területén keresték a megoldásokat a nemzeti jogban felmerülő eljárásjogi akadályok feloldására. A hatékonyabb fogyasztóvédelem érdekében tehát az EUB koncepciójában is a tagállamokra hárul a feladat, hogy a saját realitásoknak megfelelően és hatékonyan élve a minimális jogharmonizáció adta lehetőségekkel kidolgozzák az anyagi jogi és

135 MICKLITZ, REICH: *The Court and the Sleeping Beauty...*, i. m., 803.

eljárásjogi háttérszabályokat, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy a 93/13/EK irányelv működőképes legyen a nemzeti jog kontextusában. Ezért mindaddig nem könyvelhető el tagállami „győzelemként” sem az *Aziz-ügy*, sem a *Kásler-ügy* kapcsán megerősített tagállami magánjogi önrendelkezés, amíg a tagállamok nem élnek ezzel az önrendelkezéssel a fogyasztók, illetve saját polgáraik védelmében. A tagállami bíróságok hiába exportálták európai uniós szintre a nemzeti jog rendszerproblémáit olyan kérdésekben, amelyeket a 93/13/EK irányelv a tagállamokra bízott, mert nemzeti joghézag-pótló megoldások Luxembourgban (szerencsére!) nem születtek. Az EUB értelmezési szabályai nem váltják ki továbbra sem a magánjog területén el nem végezett háttér-jogalkotást, amit megspórolni csakis a fogyasztók kárára lehet. Az EUB ítélkezési gyakorlata azt igazolja, hogy az EUB jogértelmezési módszere nem policy-mentes, sőt, hiszen „a módszertani kérdések határozzák meg a játék szabályait, és aki megnyeri a módszertani versenyt, az a teljes paradigmát fekteti le”.¹³⁶ Ha ebből az alaptételből indulunk ki, akkor nyilvánvaló, hogy ebben a *módszertani versenyben*, ami a tagállami és az európai igazságszolgáltatás között zajlik, egyelőre a nemzeti bíróságok több mint alulmaradtak.

Facit: „the intention of national courts to use the ECJ as catalyst, might in the end ‘kill the case’.” (Hans-W. Micklitz)¹³⁷

136 Martijn W. HESSELINK: *A European Legal Method? On European Private Law and Scientific Method*, *European Law Journal*, 15(2009)/1, 34.: „Methodology is not a neutral science. Indeed methodological choices in practice are among the most political ones and the most relevant ones, because they determine knowledge production by setting the rules of the game. [...] Who wins the battle over methodology lays the foundation of the whole paradigm.”

137 MICKLITZ: *Mohamed Aziz...*, *i. m.*, 615–634.

AZ UNIÓ HORIZONTÁLIS POLITIKÁINAK TÁMOGATÁSA MINT A GAZDASÁGI VÁLSÁGKEZELÉS ESZKÖZE

1. BEVEZETÉS

A 2008–2009-es gazdasági válság élesen felvetette az állami költségek, azon belül kiemelten a közbeszerzési csatornákon keresztül lebonyolított állami beszerzések hatékonyságának kérdését. Az Európai Bizottság adatai szerint az Európai Unió GDP-jének közel 19%-a érintett a közbeszerzésekben.²

A gazdasági válság felgyorsította a már korábban beindult jogalkotási folyamatokat annak érdekében, hogy az állam vásárlásai közvetlenebb módon járuljanak hozzá a válságtünetek enyhítéséhez és az Európai Unió horizontális célkitűzéseinek eléréséhez. A válság alapvető paradigmaváltást hozott a közbeszerzések területén. A válság előtti időszakban az Európai Bizottság következetesen ellenezte, hogy a közbeszerzésekben bármilyen piacösztönző mechanizmusok megjelenhessenek. Részleges kivételt csupán a környezetvédelmi szempontok korlátozott figyelembevételi lehetősége jelentett (például Concordia busz).

A paradigmaváltás annak elismerése, hogy az államok nagyobb mozgásteret kapnak beruházási döntéseik meghozatalánál, azaz a kis- és középvállalatok támogatására, a környezeti/klíma- és környezetvédelmi szempontok fokozott figyelembevételével a környezet gazdálkodás, ezen belül is új iparágak támogatására. Az állam infrastrukturális beruházásainál, különösen az energiaipar területén lehetőség nyílik feltörekvő vagy teljesen új iparágak felkarolására. Ha a közbeszerzési jogszabályok lehetővé teszik vagy adott esetben kötelezően előírják pl. az energia beszerzése esetén a megújuló források meghatározott százalékos igénybevételét, ezzel jelentős támogatást adnak pl. a szélenergiára vagy biomasszára épülő energiaiparnak.

A közbeszerzés a leírtak szerint nem közvetlenül, hanem a beszerzés tárgyának és a beszerzési folyamat prioritásainak befolyásolásán keresztül képes gazdaságélénkítő hatást kifejteni.

1 Dr. Dezső Attila, Dezső és Társai Ügyvédi Iroda, partner

2 Luca, TOSONI: *The Impact of the Revised WTO Government Procurement Agreement on the EU Procurement Rules from a Sustainability Perspective*, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 8(2013)/1, 41–48.

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a közbeszerzési folyamatban – figyelemmel az új uniós közbeszerzési irányelvekre – mely pontokon van lehetőség az EU és a nemzetállam horizontális politikáinak támogatására.

Válságkezelésre a közbeszerzés annyiban alkalmas, amennyiben a beszerzési folyamat kritikus mérföldköveinél lehetőség van a gazdaságpolitikai célkitűzések prioritizálására.

A modern államok mintegy 200 éve szabályozzák az állami vásárlásokat. A szabályozás eredetileg kizárólag államháztartási jellegű volt, ami a közpénzfelhasználás átláthatóságát biztosította. Később a jogszabályok gazdaságpolitikai ösztönző rendszert alakítottak ki az adott nemzetállam gazdaságpolitikai céljainak végrehajtására. A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. tc. 2. fejezete már arról rendelkezett, hogy *„az Állam, törvényhatóságok, községek és ezek által fenntartott vagy segélyezett intézetek és intézmények, valamint a közforgalomra berendezett hazai közlekedési vállalatok ipari szükségletei és munkálatai rendszerint a magyar korona országainak iparai révén fedezendők”*. Az állam vásárlásainak aktív gazdaságpolitikai ösztönző szerepe szinte minden ország jogalkotásában fellelhető volt az európai uniós jogalkotás előtt.³

Az Európai Unión belül az állam vásárlásait irányelvek harmonizálják. A jogharmonizáció nehézségét igazolja, hogy a közbeszerzés jogi szabályozásáról a mai napig nem született elsődleges jogforrás, azaz az Unió alapszerződése és annak számos módosítása nem ismeri ezt a fogalmat. Ennek ellenére az irányelveken keresztül történő jogharmonizáció gyakorlatilag teljes körű, és a közbeszerzés területén a nemzeti jogalkotói hatáskör csaknem teljesen kimerült. A közbeszerzés irányelvi szabályozás alapjait az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) jogfejlesztő tevékenysége és az uniós jog általános fejlődése alapozta meg. A tagállamok már a hetvenes évek elején felismerték, hogy az állam diszkriminatív vásárlásai ugyanolyan akadályokat gördítenek az Unión belüli személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlása elé, mintha azok vámok, illetékek vagy azokkal egyenértékű hasonló korlátok lennének. Politikai konszenzus hiányában az Unió tagállamai a jogfejlődés kezdeti szakaszában csupán a meglévő nemzeti rendszerek minimális konvergenciájára törekedtek. A tagállamok vonakodtak olyan jogszabályokat elfogadni, amelyek az állami vásárlásaik területén fennálló autonómiájukat – a közös kereskedelempolitikához hasonlóan – teljes egészében Brüsszelle ruházzák. Az 1970-től 1980-ig terjedő első szabályozási ciklusban csupán az építési beruházásokat (71/305/EGK irányelv) és az árukat (77/62/EGK irányelv) szabályozták. A szolgáltatások szabályozása csupán az 1991–2000-ig terjedő szabályozási ciklusban került kialakításra (92/50/EGK irányelv). 2004-re kialakult az irányelvi jogalkotás mindent átfogó rendszere: az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési

3 Buy American Act of 1933

szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve⁴ (a továbbiakban: 2004/18/EK irányelv), amely a három beszerzési tárgyat már egy irányelv keretében rendezte. Megmaradt azonban a klasszikus ajánlatkérők és a közszolgáltatói közötti különbségtétel, mert ez utóbbit a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve⁵ (a továbbiakban: 2004/17/EK irányelv) szabályozta. A 2014-ben megjelent új irányelv-család már szabályozza a koncessziós szerződéseket is (2014/24/EU, a 2014/25/EU és a 2014/23/EU irányelv). Az irányelvi jogalkotást már 2004 után több kritika érte, hogy az túlkomplicált, költséges, és a tagállamok részére nem biztosít elég támogatást a célszerű közpénzfelhasználáshoz. Nem sokkal a 2004-es irányelvek elfogadása után a tagállamok újabb reformtörekvéseket javasoltak, amelyeket a 2008-as gazdasági világválság új megvilágításba helyezett. Egyrészt felerősítette a korábbi kritikák orvoslására vonatkozó jogalkotási folyamatot. Ezek a meglévő eljárástípusok egyszerűsítésére, a beszerzések hatékonyabb lebonyolítására, az ajánlatkérői rugalmasság növelésére irányultak. Másrészt fokozatosan megjelent az az igény, hogy az Európai Unió nemzeti össztermékének közel 19%-át kitevő állami vásárlások támogassák az Unió másodlagos céljainak tekinthető horizontális politikákat.

Ez a törekvés lényegesen átformálta a közbeszerzés jogi szabályozásának irányát. Az Európai Bizottság és a kialakult bírósági joggyakorlat eleinte nem támogatta, hogy a közbeszerzési eljárásban az egységes belső piac létrehozásán túlmenően egyéb szempontok is érvényesüljenek. Némi egyszerűsítéssel úgy fogalmazhatnánk, hogy az európai közbeszerzési jog egyedüli szabályozási célja a belső piac létrehozása érdekében meglévő diszkriminatív állami akadályok lebontása volt. Ez a célkitűzés gyakran szembe került a legitim állami törekvésekkel, például a célszerű közpénzfelhasználás igényével. A kizárólag piacnyitásra fókuszáló szabályozás szembe került azzal az igénnyel is, hogy az állami vásárlások támogassák a környezetvédelmi, szociálpolitikai és egyéb horizontális célokat.

A Bíróság ugyan néhány, később elemzésre kerülő döntésével megadta az elvi lehetőséget a horizontális politikák (ezen belül is a környezetpolitika, foglalkoztatáspolitikai, a fenntartható fejlődés, a kis- és középvállalkozások támogatása, az innováció támogatása) figyelembevételére, azonban ezek jogszabályi szintű szabályozása korlátozott volt.

4 Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK Európai Parlament és a Tanács irányelve (HL L 134., 2004.04.30.)

5 A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK Európai Parlament és a Tanács irányelve (HL L 134., 2004.04.30.)

Az első jogszabályi lehetőségeket a 2004-es irányelv generáció teremtette meg. A jogfejlődésre az érdemi változást a gazdasági világválság kezelésére adott uniós tervek hozták meg. Az Európai Unió lisszaboni stratégiájának félsikere és az annak nyomán született Európa 2020 stratégia világos irányt mutatott, amely szerint az állami költsékeknek szerepet kell vállalniuk az Európai Unió versenyképességének növelésében és a válság következményeinek enyhítésében.

A tanulmány első részében elemzem a közbeszerzési irányelvek azon intézményeit, amelyekben a jogszabályok lehetőséget biztosítanak az Unió horizontális politikái figyelembevételére.

A 2014-ben elfogadott újgenerációs közbeszerzési irányelvek legfőbb újdonsága az úgynevezett „horizontális forradalom kodifikációja”. A horizontális célok jogszabályi formában történő megfogalmazása a tagállamok részére lehetőséget teremt, és kevésbé ír elő kötelezettségeket. Az európai jogalkotó csupán a kapukat nyitotta tágra, és zöld utat adott a fejlődés lehetséges irányainak. Az egyes részpolitikák megvalósítására, különösen azok közbeszerzésen belüli alkalmazhatóságára további részletes normatívát nem dolgozott ki. A jogalkotónak egyrészt továbbra is figyelembe kell venni az európai és nemzeti közbeszerzés legfőbb céljának biztosítását, azaz az egységes belső piacon történő korlátlan személy, áru és szolgáltatások és tőke szabad áramlását. Ehhez biztosítani kell minden uniós ajánlattevő korlátlan, átlátható és egyenlő esélyeken alapuló ajánlattételi lehetőségét. Ugyanakkor biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy az ajánlatkérő olyan szempontokat is érvényesíteni tudjon vásárlásai során, amelyek esetleg drágább ajánlati árban jelennek meg, ugyanakkor egyéb környezetpolitikai, foglalkoztatáspolitikai vagy innovatív célokat szolgálnak.

2. MELYEK AZ UNIÓ HORIZONTÁLIS POLITIKÁI ÁLTALÁBAN ÉS MELYEK A KÖZBESZERZÉSSEN?

Az Európai Unió politikáinak gyakori, egyik lehetséges osztályozása a *horizontális és ágazati politikák megkülönböztetése*. Az ágazati (vertikális) politika az igazgatási munkamegosztásban elkülönülten működő politikai folyamat. A horizontális politika olyan szakpolitika, melynek szempontrendszerét és elveit az összes ágazati politika integrálja és érvényesíti.⁶

Horizontális politikának minősül különösen a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság, a versenypolitika, az esélyegyenlőség, a regionális politika, a szociális politika.

6 MEDINA Viktor: *EU ismeretek*, 2011. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0019_EUismeretek/ch07.html (2016. 03. 04.)

Herman Daly megfogalmazása szerint: „*A fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése anélkül, hogy az ökológiai képességet meghaladó módon növekednék.*”⁷

A fenntartható fejlődés körébe sorsolható a környezetvédelem, a gazdasági növekedés, a társadalmi szolidaritás.

Esélyegyenlőség keretén belül vizsgálható például a nők és férfiak társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése, a kisebbségek, a fogyatékkal élők, egyéb hátrányos helyzetű csoportok helyzete, az akadálymentes környezet.

Az EU horizontális politikái a közbeszerzés jogi szabályozásában is fokozatosan előtérbe kerültek. Már az Uniót létrehozó szerződések általánosan alkalmazandó rendelkezései között megjelentek a környezetvédelmi követelmények (EUMSZ), a diszkrimináció tilalmának, az egyenlő bánásmódnak követelményének és a négy alapszabadságnak az elve mellett.

A tanulmány későbbi részében konkrét jogszabályi rendelkezések mentén tételesen ismertetem a horizontális politikának a közbeszerzés során történő konkrét megjelenítési formáit, amelyek érvényre juttatásában a legnagyobb szerepet a Bíróság játszotta azáltal, hogy ítélezési gyakorlatában e politikák figyelembevétel előretört, ezáltal irányt szabott a jogalkotásnak.

Előrevetítve a tanulmány majdani megállapításait, a közbeszerzés jogi szabályozásában a környezetpolitika, foglalkoztatáspolitikai, a fenntartható fejlődés, a kis- és középvállalkozások és az innováció támogatása mint horizontális politika van jelen.

3. IRÁNYELVEK 2004 ÉS 2014

3.1. 2004-es irányelvek

A 2004-ben elfogadott 2004/17/EK és 2014/18/EK irányelvek már lehetővé tették a környezetbarát technológiák alkalmazását a közbeszerzési eljárásokban. Az irányelvek szerint, ha az ajánlatkérő szervek környezetvédelmi szempontokat kívánnak érvényesíteni eljárásukban, ezt megtehetik a bírálati elemeken kívül például a műszaki leírásukban, amelyben környezetvédelmi jellemzőket állapíthatnak meg valamely gyártási módszer vonatkozásában vagy bizonyos termékcsoporthoz, szolgáltatások konkrét környezeti hatásaira tekintettel. A környezetvédelmi szempontok figyelembevétele a 2004/18/EK irányelv tekintetében kérdéses volt, mivel már ekkor sokan a diszkrimináció lehetőségét látták benne, bár a környezetvédelmi szempontok köz-

⁷ KAJATI György: *A természeti erőforrások gazdaságtana*, 2011. Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0038_foldrajz_KajatiFoci/ch01s51.html (2016. 03. 04.)

beszerzésbe való átültetésének szükségét először fejezte ki ez az irányelv. Az említett irányelv meghatározta ugyanakkor, hogyan járulhatnak hozzá az ajánlatkérő szervek a környezetvédelemhez és a fenntartható fejlődés előmozdításához, ugyanakkor biztosította számukra a lehetőséget arra, hogy szerződéseik keretében az általuk teljesített ellenszolgáltatásért a legjobb szolgáltatást kapják.

A 2004-ben elfogadott, említett irányelvek már beemelték a szociális szempontokat a támogató körbe, tehát az Unió horizontális politikái figyelembevételére igyekeztek lehetőséget teremteni. A 2004/17/EK irányelv 28. cikke és a 2004/18/EK irányelv 19. cikke kimondta, hogy az ajánlatkérő szervezeteknek figyelemmel kell lenniük a műszaki leírás megállapítása során a fogyatékkal élők hozzáférési szempontjaira, továbbá a tagállamok lehetőséget kapnak arra, hogy a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát védett műhelyek számára fenntartsák, vagy a szerződések teljesítését a védett munkahely-teremtési programok keretébe illesszék be, ha az érintett alkalmazottak többsége fogyatékos személy. Az irányelvekben megjelent, hogy a környezetbarát és/vagy szociális szempontot érvényesítő közbeszerzés párosulhat a kkv-t támogató elemekkel. Bírálati szempontként gyakori volt a szállítási távolság minimalizálásának célja, mivel a teljesítés minél közelebbi helyről való lebonyolítása csökkenti a környezeti terhelést, a szén-dioxid kibocsátást.

A 2004/18/EK irányelv rendelkezett arról, hogy a műszaki leírás is tartalmazhat környezetvédelmi szempontokat (ökocímke). Az irányelv 23. cikk (6) bekezdése szerint, ha az ajánlatkérő a műszaki leírásban környezetvédelmi követelményeket is nevesít, a követelmények meghatározásához használhatja az úgynevezett ökcímkek által meghatározott részletes leírásokat vagy azok egy részét is. Az ökcímkek ebből a szempontból kvázi szabványként viselkednek: a környezetvédelmi követelmények az ökcímkek leírására való hivatkozással is meghatározhatóak. A szabványokhoz képest azonban jóval megengedőbb az irányelvi szabályozás: bármilyen európai, nemzeti vagy nemzetközi leírásra lehet hivatkozni, ha azok teljesítik a 2004/18/EK irányelv 23. cikk (6) bekezdésében felsorolt négy feltételt. Az ajánlatkérő akkor alkalmazhat ökcímket, ha:

- az ökcímke által meghatározott leírások alkalmasak a szerződés tárgya jellemzőinek meghatározására;
- az ökcímke követelményeit tudományos adatok alapján állapítják meg;
- az ökcímke elfogadásában valamennyi érdekelt fél részt vett;
- és az ökcímke által meghatározott leírások valamennyi érdekelt fél számára hozzáférhetők.⁸

⁸ Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK Európai Parlament és a Tanács irányelve (HL L 134., 2004.04.30.)

A konkrét ökocímke meglétét nem követelheti meg az ajánlatkérő, csak az ökocímke leírásában foglalt követelmények teljesítését.

A szerződés teljesítési feltételei között már a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelvekben megjelent a szociális és környezetvédelmi szempontok figyelembevétele, feltéve, hogy e feltételek összeegyeztethetők a közösségi joggal, és szerepelnek a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban.

A 2004/18 EK irányelv alapján a környezetvédelmi vezetési rendszernek való megfelelés a teljesítéskor kap nagy szerepet – azokat a minimum követelményeket írja le, amelyek a gazdasági szereplő technikai alkalmasságát bizonyítják, továbbá kimondta, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásánál a szerződés tárgyához kapcsolódó környezetvédelmi szempontok is figyelembe vehetők.⁹

3.2. 2014-es irányelvek

A 2014-ben megjelent irányelv-család a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelvét¹⁰ (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv); a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelvét¹¹ (a továbbiakban: 2014/25/EU irányelv) és a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelvét foglalja magában.¹²

A 2014-ben megjelent új irányelv-család megszületését megelőzően a Bizottság válságkezelő reakciójaként bejelentett reform egyik célkitűzése az volt, hogy egyensúlyt teremtsen a szociális és környezetvédelmi szükségletek figyelembevétele, valamint az egységes piac megnyitása előtt álló akadályok elhárításának szándéka között. Ezen okból a Bizottság nem tett bele a javaslatába egy a szociális és környezetvédelmi rendelkezésekre, klauzulákra vonatkozó, kötelező jellegű különleges fejezetet, azzal érvelve, hogy ezek a rendelkezések több területre kiterjednek, horizontálisak, és megnövelhetik a közbeszerzés költségét a vállalkozások számára.

9 Peter KUNZLIK: *From Suspect Practice to Market-based Instrument: Policy Alignment and the Evolution of EU Law's Approach to Green*, Public Procurement Law Review, 22(2013)/3, 97–115.

10 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU Európai Parlament és a Tanács irányelve (HL L 94/65., 2014.3.28.)

11 A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU Európai Parlament és a Tanács irányelve (HL L 94/243., 2014.3.28.)

12 A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU Európai Parlament és a Tanács irányelve (HL L 94/1., 2014.3.28.)

A jogilag kötelező érvényű megközelítést, amely a kvóták formáját öltötte volna, kizárták negatív hatásai – nevezetesen az árnövelő hatások – miatt. A Bizottság véleménye az, hogy a korlátozóbb jellegű előírásokat, ha szükséges, az ágazati jogszabályokban kellene megjeleníteni. Javaslatában a Bizottság az alábbiak szerint döntött:

- megtartja az összefüggést a szerződés konkrét tárgyával;
- bizonyos feltételek között támogatja a címkek alkalmazását;
- az eljárásokból való kizárással szankcionálja a szociális tárgyú, a környezetvédelmi és a munkaügyi jogszabályok megsértését.

A környezetvédelmi szempontok esetében a Bizottság azt javasolja, hogy továbbra is figyelembe veszi ezt a fajta kritériumot a műszaki leírásokban, valamint a bírálati kritériumokban is. A Bizottság szintén megpróbálta tisztázni az életciklus alapú költségszámítás fogalmát, hogy figyelembe lehessen venni külső tényezőket. A szociális szempontok esetében a Bizottság egy célzottabb megközelítés mellett döntött a termelési tevékenység folyamatában figyelembe vehető kritériumok vonatkozásában. Ily módon a fogyatékkal élő dolgozók egészségével és integrálásával kapcsolatos kritériumok részei lehetnek a szerződés elbírálási kritériumainak. A tagállamok a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenn is tarthatják ún. védett műhelyek számára, amelyek fő célja a fogyatékkal élő és hátrányos helyzetű dolgozók társadalmi és szakmai integrációja, továbbá – a védett műhelyként való elismerés tekintetében – a küszöbértéket, vagyis az ilyen dolgozók arányát leszállították 50%-ról 30%-ra.¹³

A 2014-es közbeszerzési irányelvek tervezetéhez az Európai Parlamenti képviselők által beadott módosító javaslatok száma rekordot döntött, összesen 3587 módosító javaslatot nyújtottak be. Továbbá az Európai Bizottság 623 véleményt kapott magánszemélyektől, az érintettek (tagállamok központi hatósága, regionális és helyi közbeszerzési szervek és társulásaik, vállalkozások, egyetemek, civil szervezetek, szakszervezetek) széles körétől. A válaszok túlnyomó többsége az Egyesült Királyságból, Németországból és Franciaországból, kisebb részben Belgiumból, Olaszországból, Hollandiából, Ausztriából, Svédországból, Spanyolországból és Dániából érkezett.¹⁴

2014 februárjában történt meg a tervezetek végső elfogadása.

A kihirdetést követően a tagállamok a szabályok túlnyomó részét 2 éven belül kötelesek átültetni, míg a teljes elektronikus átállásra központi beszerző szervezetek vonatkozásában 36 hónap, más ajánlatkérők esetében 54 hónap áll rendelkezésre.¹⁵

A 2014/24/EU irányelv céljai között szerepel a meglévő európai uniós közbeszerzési joganyag merevségének feloldása annak érdekében, hogy egyrészt az

13 Éric VAN DEN ABEELLE: *The reform of the EU's public procurement directives: a missed opportunity?* ETUI aisbl, Brussels, 2012.

14 VAN DEN ABEELLE: *i. m.*, 19–20.

15 Forrás: www.kozbeszerzes.hu/jogi-hatter/eu-s-szabalyozas (2014. 03. 28.)

ajánlatkérők gyorsabban, rugalmasabban tudjanak a saját gazdasági érdeküknek megfelelő beszerzési döntést hozni (best value for money), másrészt a közbeszerzési jog hatékonyabban támogassa az uniós és nemzeti horizontális politikai célokat. További céljai közé sorolható a nemzeti közbeszerzési szabályok koordinálása, az EU gazdasági/ipari politikájának egyik eszközeként az Európa 2020 Stratégia céljainak, prioritásainak megvalósításához történő hozzájárulás. Prioritásként határozta meg, hogy létrehozza a kötelező környezeti szabványokat a közbeszerzésben, ugyanakkor fejlessze az életciklus-költség megközelítését. Megfogalmazta, hogy olyan jogi keret létrehozása szükséges, amely pontosan alkalmazkodik a zöld közbeszerzéshez azon szektorok számára, amelyek a kötelező harmonizált szabványok tárgyát képezik.¹⁶

További céljai közé sorolható a közbeszerzés hatékonyságának növelése, valamint a közbeszerzés jobb felhasználása a közös szociális célok elérése érdekében (környezetvédelem, magasabb forrás és energiahatékonyság, klímaváltozás elleni harc).¹⁷ Pontosítja továbbá, hogy az ajánlatkérő szervek milyen módon járulhatnak hozzá a környezetvédelemhez és a fenntartható fejlődés előmozdításához, ugyanakkor biztosítja, hogy a közbeszerzéseiket ár-érték szempontjából a legelőnyösebb módon valósítsák meg.

A 2014/24/EU irányelv bevezeti az innovációs eljárást, amely a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzés alkalmazását jelenti, megengedi a szerződő hatóságoknak, hogy olyan vállalatokkal szerződjenek, lépjenek kapcsolatba, amelyek innovatív termékeket, megoldásokat dolgoznak ki. Kiemelendő, hogy ezt a kapcsolatot úgy kell kialakítani, hogy a piac korlátozása nélkül ösztönözze az innovációk kifejlesztését.

A 2014/24/EU irányelv preambuluma (37) pontjában megjelenik, hogy *„a környezeti, szociális és munkaiügyi követelményeknek a közbeszerzési eljárásokba való megfelelő beépítése érdekében különösen fontos az, hogy a tagállamok és az ajánlatkérő szervek megtegyék a megfelelő lépéseket annak biztosítására, hogy teljesüljenek mindazok a környezeti, szociális és munkajogi kötelezettségek, amelyek a nemzeti és az uniós jog törvényi, rendeleti, határozati és szabályozási előírásai, valamint a kollektív szerződések rendelkezései értelmében az építési beruházások megvalósításának vagy a szolgáltatások teljesítésének helyén alkalmazandók, feltéve, hogy e szabályok és azok alkalmazása összhangban van az uniós joggal. A szerződések teljesítése során hasonlóképpen alkalmazandók a valamennyi tagállam által megerősített, a X. mellékletben felsorolt nemzetközi megállapodásokból fakadó kötelezettségek is. Ez azonban semmiképpen nem lehet akadály a munkavállalók számára kedvezőbb alkalmazási feltételek alkalmazásának.”*¹⁸

16 KUNZLIK: i. m.

17 Uo.

18 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU Európai Parlament és a Tanács irányelve (HL L 94/65., 2014.3.28.)

Az irányelv hivatkozott preambulumbekkezdésével összefüggésben megjegyzendő, hogy a közbeszerzésekről szóló 2015. CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) bevezetőjében is megjelenik a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek az elősegítése.

A 2014/24/EU irányelv (97) preambulumbekkezdése szerint annak érdekében, hogy a szociális és környezetvédelmi megfontolások erőteljesebben beépüljenek a közbeszerzésbe, az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési beruházásokkal, árukkal vagy szolgáltatásokkal kapcsolatban minden tekintetben és – a termékhez szükséges nyersanyagok kitermelésétől a termék eltávolításáig, illetve ártalmatlanításáig – életciklusuk bármely szakaszára vonatkozóan meghatározzanak odaítélési szempontokat és szerződésteljesítési feltételeket. Ebbe beleértendőek a szóban forgó építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások előállításának, nyújtásának vagy a vele való kereskedésnek és a kereskedési feltételeknek a konkrét folyamatában vagy az életciklusuk egy későbbi szakaszában lejátszódó konkrét folyamatokban szerepet játszó tényezők, még abban az esetben is, ha ezek a tényezők nem képezik a szerződés lényegét.

A 2014/24/EU irányelv az akadálymentesítés vonatkozásában a 2004/17 és 2004/18 EK irányelvekhez képest konkrétabb kötelezettséget tartalmaz, mivel a 42. cikk (1) bekezdése előírja, hogy megfelelően indokolt esetektől eltekintve minden olyan beszerzés esetén, melynek tárgyát személyek általi felhasználásra szánják, figyelembe kell venni a hozzáférhetőség szempontjait és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást. A műszaki leírással kapcsolatban további változás, hogy megjelenik az éghajlattal összefüggő teljesítmény színvonalának meghatározása. Az éghajlat mint tényező megjelenése a horizontális politikák érvényre juttatásának eszköze.

A 2014/24/EU irányelv 67. cikk (2) bekezdése visszatér a 2004/18/EK irányelv logikájához, és azt szabályozza, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot vagy az „ár”, vagy a „költség” alapján kell azonosítani. A költség fogalma tartalmazza az áron túlmenően a termék teljes életciklus költségét és a legjobb ár/minőség arányt. Ez a definíció gyakorlatilag igazolja, hogy ezen bírálati szempont esetén alapvetően a korábbi, összességében legkedvezőbb ár kategóriájából kell kiindulni, de ennél szélesebb fogalmat szabályoz. Egyrészt magában foglalja mindazokat az árelemeket, amelyeket a horizontális politikáknak való megfelelés miatt vehetnek figyelembe az ajánlatkérők, másrészt a formula lehetőséget biztosít a teljesítés minőségének pontosabb értékelésére és bírálati szempontként történő figyelembevételére.

A Bizottság javaslata egy olyan fogalmat tartalmazott, amely a 2004/18/EK irányelvben nem létezett, nevezetesen az életciklus-alapú költségszámítás fogalmát. Az életciklus fogalma leírja az összes fázist (szakaszt), amely egy termékkel történik, kezdve a megtervezésétől a piacra kerülésig és a gyártása leállításáig.

Az életciklus-alapú költségszámítás fogalma magában foglalja mind a belső költségeket, amelyeket a szerződést kötő szerv vagy más felhasználója visel, mind a külső – externalizált – költségeket, vagyis azokat a költségeket, amelyek a külső környezeti tényezőknek tulajdoníthatók. Utóbbi költségek nemcsak a közvetlen pénzbeli kiadást tartalmazzák, hanem a külső környezeti költségeket is, feltételezve, hogy pénzbeli értéküket meg lehet határozni és igazolni. Ha az adott területen az Európai Unióban van egy közös módszer az életciklus-költség kiszámítására, akkor a szerződő feleknek azt kell használniuk.¹⁹

Először is úgy gondoljuk, sajnálatos, hogy az EU a szociális szempontot és foglalkoztatást nem foglalta bele az életciklus-alapú költségszámítás körébe.

Másodsorban a Bizottság nem veszi figyelembe a közös módszer kérdését, vagyis amivel adott területen, témakörben az életciklus-költséget számolni lehet. Azonban a szerződő felek számára jelentős költséget okozhat a gazdasági szereplők által alkalmazott különböző életciklus-számítási módszerek értékelése, és ez diszkriminációhoz vezethet, konkrétan a kis- és közepes vállalkozások hátrányára. Ők azok, akiknek hitelesítési díjat kellene fizetniük ahhoz, hogy az országos szintű szerződésekhez – üzletekhez, üzleti megbízásokhoz – hozzáférést nyerjenek, azaz tudjanak indulni az ezek megnyerésére irányuló versenyben.

Továbbá a Bizottság javaslata komolyabb gyakorlati problémákat is felvet, nevezetesen a benyújtott versenyajánlatok összehasonlíthatósága tekintetében, és ezáltal a bizottsági javaslat (jog)viták kiinduló forrása lehet.

Harmadsorban a Bizottság által elképzelt rendszer értelmetlenül bonyolultnak és nehézkesnek tűnik a szerződő felek számára. A beszerzési dokumentumokban alkalmazott életciklus-alapú költségszámítási módszernek figyelembe kell vennie egy sor körülményt, amelyek mindegyikét teljesítenie kell: legyen tudományos jellegű, újra és újra vagy folyamatosan alkalmazzák, legyen hozzáférhető minden érdekelt fél számára. Gyakran nehéz lesz minden feltételt teljesíteni.²⁰

Az ajánlati árak esetén a 2014/24/EU irányelv a nemzeti jog számára lehetővé teszi, hogy az adózás, a munkavédelem, a környezetvédelem és egyéb horizontális politikák körében kibocsátott jogszabályoknak való megfelelés költségeit az ajánlati árak elemzésének körében vizsgálják. Például, ha az ajánlati ár árubeszerzés esetében nem tartalmazza a veszélyes hulladékok jövőbeni kárménetesítés költségeit, akkor az kirívóan alacsony ár miatt elutasítandó. Ezáltal a jogalkotó a horizontális politikáknak való megfelelés költségeit kiemelte a versenypiaci ár fogalmából, vagyis a tagállamoknak lehetőségük nyílik arra, hogy a közbeszerzést jobban fel tudják használni a nemzeti és uniós horizontális politikáknak való megfelelés érdekében.

19 VAN DEN ABEELE: *i. m.*, 33.

20 *Uo.*, 33–34.

Összefoglalva megállapítható, hogy az Irányelv a közbeszerzést aktív policy-eszközként kezeli horizontális uniós politikák céljainak biztosítása érdekében. Ezek közül az egyik legjelentősebb a kis- és középvállalkozások piaci lehetőségeinek növelése. Továbbá a 2014/24/EU irányelv rendszerszinten elmozdul a horizontális politikák közbeszerzésen keresztül történő megvalósítása irányába, így többek között az odaítélési szempontok között nevesíti a környezetvédelmi és szociális szempontokat, valamint bevezeti az életciklus-költség alkalmazását.

4. A LEGFONTOSABB HORIZONTÁLIS POLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK MEGJELENÉSI FORMÁI AZ ÚJ IRÁNYELV-CSALÁDBAN, A KBT.-BEN ÉS A KAPCSOLÓDÓ RENDELETEKBEN

4.1. Műszaki leírás

A közbeszerzési eljárás azzal kezdődik, hogy az ajánlatkérők (az irányelv szóhasználatával közjogi intézmények) meghatározzák a beszerzés tárgyát, vagyis azt, hogy mit kívánnak megvásárolni. Az előző mondatban használt két fogalom további magyarázatra szorul. A közjogi intézmények alatt nem csupán az állam szerveit értjük, hanem mindazokat a személyeket, amelyek állami pénzből gazdálkodnak, függetlenül azok jogi formájától. Ebbe a körbe tartoznak azok a magántulajdonú vállalkozások is, amelyek bizonyos értékhatár fölött uniós vagy állami támogatásban részesülnek. A műszaki leírásban a beszerezni kívánt építőipari beruházás, áru vagy szolgáltatás, azaz a beszerzés tárgyának részletes leírása található. A hármas tagolásnak történelmi előzményei vannak, ugyanis a szabályozás eleinte csupán a legnagyobb értéket képviselő építőipari beruházásokra terjedt ki. A szabályozás ma már az előbb említett beszerzési tárgyakon túlmenően kiterjed a koncessziós szerződésen keresztül történő beszerzésekre is. Ezek szerint a műszaki leírás alatt a beszerzendő áru, építőipari beruházás és szolgáltatás minőségi és mennyiségi leírásának összességét értjük, azaz annak pontos meghatározását, hogy mit akar megvásárolni az ajánlatkérő szerv. A megvásárolni kifejezés helyett a közbeszerzési jog a „beszerezni” szakkifejezést használja, hiszen a beszerzés tárgyai szerint különböző polgári jogi szerződéseket kell kötni. (Áru vonatkozásában adásvételi szerződést, építési beruházás vonatkozásában vállalkozási szerződést, szolgáltatási szerződés vonatkozásában megbízási vagy vállalkozási szerződést, míg koncessziós szerződések vonatkozásában koncessziós szerződést kell kötni.)

A műszaki leírás az uniós és nemzeti közbeszerzési jog legkevésbé szabályozott területe. Ennek oka az, hogy a jog nem korlátozza, hogy az ajánlatkérő szervek

milyen javakat szerezzenek be. Ugyanakkor az ajánlatkérők nem határozhatják meg a beszerezni kívánt javakat akképpen, hogy azokat csak valamely ajánlattevők legyenek képesek teljesíteni. A diszkriminatív meghatározás egyszerű példája, ha a műszaki leírás olyan szabvány teljesítésére hivatkozik, amelynek természete nem ismert, vagy betartására csak egyes ajánlattevők képesek. A műszaki leírással szemben támasztott közbeszerzési kritériumok nagyrészt megfelelnek a belső piaci jogalkotásban kimunkált és a szabad áruforgalom biztosítását jelentő kritériumokkal. A műszaki leírás tartalmának meghatározása nem sértheti az esélyegyenlőséget, és nem lehet diszkriminatív. Ennek eléréséhez az irányelvek szabályozzák a funkcionális azonosság követelményét.

A műszaki leírás meghatározása alkalmas lehet az uniós horizontális célok támogatására, ha az ajánlatkérők a műszaki leírás keretén belül fokozottan ügyelnek arra, hogy a beszerzendő javak tulajdonsága és minőségi jellemzői megfeleljenek a környezetvédelmi, szociálpolitikai szempontoknak. Először a Bíróság lentiekben kifejtett esetjogában vetődött fel annak a kérdése, hogy a horizontális politikai szempontok előnybe részesítése kapcsolódhat-e az áru előállításának folyamatához. Más oldalról megközelítve – az ajánlatkérő fizethet-e magasabb összeget egy olyan áruért vagy építési beruházásért, amelyeknek előnyösebbek a környezetpolitikai tulajdonságai. Felmerült annak vizsgálata, hogy a közbeszerzések során fizetendő árnak milyen költségeket kell fedeznie. Miként lehet az árban elismertetni mindazokat a környezeti externáliákat, amelyek az áru előállítása során felmerülnek, de a vevő ténylegesen nem fizeti meg őket? (A 2014-es irányelv-család a környezeti externáliákat igen, de a szociális externáliákat nem ismeri el.) A környezeti externáliák körébe sorolható az áru előállításához kapcsolódó környezetszennyezés, azon felül is a káros anyag kibocsátás, majd az áru elhasználódása után annak környezetvédelmi semlegesítése.

A Dutch Coffee-ügyben (C-368/10) a megállapításra kerülő fő kérdések egy adott, konkrét ököcímke műszaki leírásban való megkötésével, a szerződésteljesítési feltételekhez való viszonyával, illetve bírálati szempontként való megjelenítésével foglalkoztak.

A közbeszerzési eljárásban egy holland területi önkormányzat mint ajánlatkérő egy kávéautomaták szállítására és üzemeltetésére irányuló közbeszerzési eljárás odaítélése keretében hivatkozott Max Havelaar címkékre, amelyek ökológiai és szociális érdekeket kívántak előtérbe helyezni. Az ügyben alapvetően az a kérdés merült fel, hogy megengedett-e, és ha igen, mennyiben az ilyen érdekek figyelembevétele a közbeszerzési eljárás során.²¹

21 Dutch Coffee-ítélet, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284, Európai Bizottság kontra Holland Királyság

A Bíróság az ügyben kifejtette, hogy az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia a műszaki leírást, hogy az valamennyi ajánlattevő számára egyenlő hozzáférést biztosítson, és hatásában se akadályozza a közbeszerzés versenylőtti megnyitását. A műszaki leírással szembeni további elvárás, hogy kellő pontossággal határozzák meg annak érdekében, hogy az ajánlattevő meg tudja határozni a szerződés tárgyát, az ajánlatkérő pedig oda tudja ítélni a szerződést. Az ajánlatkérőnek kifejezetten meg kell említenie azon részletes környezetvédelmi jellemzőket, amelyeket elő kíván írni, még akkor is, ha valamely ököcímke által meghatározott jellemzőkre kíván támaszkodni. A Bíróság megállapításai annak a megerősítését is jelentik, hogy az ajánlatkérő a műszaki leírásban akkor is támaszthat a beszerezni kívánt termék gyártási folyamatára és módszerére vonatkozó követelményeket, ha azok nincsenek hatással a termék jellemzőire. A Bíróság ítéletében kifejtette továbbá, hogy az ökológiai gazdálkodásból és méltányos kereskedelemről származó termékek forgalmazását elősegítő ököcímkéket az ajánlatkérő jogszerűen figyelembe veheti a bírálat során, de az ajánlatkérő köteles a címkék alapjául szolgáló követelményeket is ismertetni, azon túl, hogy megjelöli, hogy a bírálati szempontot képező címkékkel egyenértékű címkéket is elfogad.

A 2014/24/EU irányelv 42. cikk (1) bekezdése előírja, hogy *„a műszaki leírás meghatározza az építési beruházás, a szolgáltatás vagy az áru kívánt tulajdonságait. E tulajdonságok utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának, illetve nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy az életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, még akkor is, ha ezek a tényezők nem képezik a szerződés lényegét, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához, valamint a szerződés értékéhez és céljaihoz képest arányosak”*.

A hivatkozott cikk rögzíti továbbá, hogy a megfelelően indokolt esetektől eltekintve minden olyan beszerzés esetén, mely tárgyát személyek általi felhasználásra szánják, a műszaki leírás megállapításakor figyelembe kell venni a fogyatékkal élők számára való hozzáférhetőség szempontjait és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást. Továbbá az akadálymentesítés kapcsán a kötelező hozzáférhetőségi standardokról is rendelkezik. Ilyen kötelező hozzáférhetőségi standard lehet például a webes tartalmak akadálymentesítéséről rendelkező szabvány.

A fentiekkel összhangban a Kbt. 58. § (2) bekezdése is deklarálja, hogy a műszaki leírásra vonatkozó *„jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak”*.

A 2014/24/EU irányelv 42. cikk (1) bekezdés lehetővé teszi, hogy az építési beruházás, a szolgáltatás vagy az áru kívánt tulajdonságai az előállítás, a szolgáltatásnyújtás

vagy az életciklus bármely szakaszának sajátos folyamatára utaljanak. Az életciklus bevezetésével a jogalkotó célja alapvetően a horizontális politikák érvényesítése az EU 2020 stratégiában kitűzött céloknak megfelelően.

Az ökocímkék vonatkozásában a 2014/24/EU irányelv 43. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy különös környezeti, szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró tárgy beszerzése esetén az ajánlatkérő konkrét címke használatát követelje meg az ajánlattevőtől. Azonban továbbra is rögzíti, hogy az ajánlatkérő valamennyi, az általa megkövetelt címkével egyenértékű címkét köteles elfogadni, továbbá a 43. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a címkéknek a szerződés tárgyára kell vonatkozniuk.

Az irányelv ökocímkére vonatkozó rendelkezései a Kbt. 59. § (1) bekezdése majdnem szó szerint implementálja, a hivatkozott bekezdése szerint *„ha az ajánlatkérő különleges környezeti, szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházást, árut vagy szolgáltatást kíván beszerezni, vagy ezen jellemzőket az értékelés során figyelembe kívánja venni, a műszaki leírásban vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek vagy az értékelési szempontok keretében előírhatja valamely címke használatát”*.

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 321/2015. Korm. rendelet) 46. § (2) bekezdése a) pontja alapján *„a közbeszerzési műszaki leírást – az Európai Unió jogával összeegyeztethető kötelező műszaki szabályok sérelme nélkül – az ajánlatkérő választása szerint a teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények megadásával, ideértve a környezetvédelmi jellemzőket megadásával is meg lehet határozni”*.

A közbeszerzési irányelvek és az ezek eseti jogba ültetését megvalósító új Kbt. és a 321/2015. Korm. rendelet hivatkozott rendelkezései alapján megállapítható, hogy mintegy választási lehetőséget kínálnak az ajánlattevő szervek számára, amely esetén érvényesíthetők a horizontális politikának való megfelelés szempontjai. A 2014/24/EU irányelv és a Kbt. egyúttal megadja azokat a korlátokat is, amelyek biztosítják, hogy ezen szempontok előírása ne sértse az ajánlattevők esélyegyenlőségét. Minden esetben az ajánlatkérő szerv egyéni mérlegelésétől és döntésétől függ, hogy ezeket a szempontokat meghatározza, biztosítva egyúttal a szabad piaci versenyt. Mindazokban az esetekben, ahol valamely horizontális politikának való megfelelés érdekében kötelezően alkalmazandó uniós normák léteznek, a horizontális megfelelés automatikusan érvényesül, azaz ezen előírásoknak a műszaki leírásban történő megnevezése nélkül is érvényesülniük kell.

4.2. Kizáró okok

A kizáró okok az irányelvi jogalkotásból származnak. Azok az ajánlattevők, akik valamely kizáró ok hatálya alatt állnak, a gyakorlatban ki vannak rekesztve az

ajánlattétel lehetőségéből, azaz az állami vásárlások piacáról. Mivel a kizáró okok piacra lépési korlátot jelentenek, ezért azok köre tovább nem bővíthető. A kötelezően alkalmazandó kizáró okok nagy része az uniós büntetőpolitikák és egyéb, közvetlenül alkalmazandó politikák közbeszerzési leképződését jelenti. Azaz azok az ajánlattevők, amelyek ezen kizáró okok tartalmát megvalósító „deliktumokat” elkövették, nem tehetnek ajánlatot. A szabadon választható (fakultatív) kizáró okok eseti jogalkotói és/vagy ajánlattevői döntéstől függenek. A 2014-es irányelv-család a kizáró okok szabályozásának területén is megnyitja annak lehetőségét, hogy kizárják azokat a gazdasági szereplőket, amelyek az adózással, a foglalkoztatással vagy a szociálpolitikával kapcsolatos előírásokat megszegték.

A 2014/24/EU irányelv 57. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok kivételes alapon a közérdekhez kapcsolódó nyomós – például közegészségügyi vagy környezetvédelmi – okokból a kötelező kizárási okokon kívül további kizáró okokról is rendelkezhetnek. Az Irányelv szerint biztosítani kell továbbá az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket, például azokat, akik megsértették a környezetvédelmi vagy szociális kötelezettségeiket, beleértve a fogyasztóssággal élő személyek számára való akadálymentességre vonatkozó szabályokat és a súlyos szakmai kötelességszegés egyéb formáit, mint például a versenyszabályok vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megsértését.

Az Irányelv 57. cikk (4) bekezdése jelentősen kibővíti a fakultatív kizáró okok körét, mely tartalmában egyrészt a korábbi tényállások pontosabb megfogalmazását jelenti, másrészt, pedig az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésére történő utalással az egyéb tagállami horizontális politikának való megfelelést hivatott szolgálni. Ennek alapján az új fakultatív kizáró ok lehetővé teszi az ajánlattevő kizárását, ha az ajánlattevő a közbeszerzési szerződés teljesítése során nem tartotta be a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, melyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződés, illetve a X. mellékletben felsorolt rendelkezések fektetnek le.

Az Irányelv fenti rendelkezéseivel összhangban a Kbt. 63. § (1) bekezdés szerint az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, résztelre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki *a)* megszegte a 73. § (4) bekezdésében említett környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, és ezt három évnél nem régebben meghozott, jogerős bírósági, közigazgatási vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozat megállapította.

A Bíróság következetesen törekedett rá, hogy a tagállami jogalkotás a kizáró okok körét ne tudja bővíteni. Ezt az elvet követi az új irányelv-család is, ezért a horizontális politika érvényesítése a kizáró okokon keresztül korlátozott.

4.3. Alkalmassági igazolás

Azok az ajánlattevők, akik nem állnak kizáró okok hatálya alatt, akkor nyújthatnak be ajánlatot, ha teljesítik azokat az alkalmassági feltételeket, amelyeket az ajánlatkérők a szerződésben előírnak. Az ajánlatkérők az alkalmassági feltételeket mindig a beszerzések tárgyára tekintettel határozzák meg, azaz annak általános objektív mércéje nincs. Az alkalmassági feltételek támasztásán keresztül az ajánlatkérők megrostálják a lehetséges ajánlattevőket, és meghatározzák, hogy pénzügyi, műszaki vagy szakmai szempontból kit tartanak a szerződés teljesítésére alkalmasnak. Ezen feltételeknek garantálniuk kell a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságot, ugyanakkor nem írhatnak elő olyan többlet feltételeket, amelyek nem szükségesek a szerződés teljesítéséhez, és ezáltal indokolatlanul korlátozzák a lehetséges ajánlattevők számát. Az alkalmasság feltételei jellemzően az ajánlattevő pénzügyi, gazdasági teljesítőképességére vonatkozó feltételek (eredményes gazdálkodás, tőkeerő, fizetőképesség, likviditás stb.). A szakmai alkalmasságnak azt kell igazolnia, hogy az ajánlattevő alkalmas a beszerzés tárgyának szolgáltatására. Ez többnyire azzal igazolható, hogy az ajánlattevő tanúsítja úgynevezett referenciaigazolással, hogy már gyártott, forgalmazott vagy szolgáltatott olyan javakat, amelyeket az ajánlatkérő be kíván szerezni. Akkor tekinthető valamely ajánlattevő alkalmasnak, ha igazolja annak képességét, hogy a műszaki leírás tartalmát teljesíteni képes. A 2014-ben megjelent új irányelv-család és a Kbt. az alábbiak szerint nevesíti, hogy mely területen nyílik lehetőség az ezzel kapcsolatos követelmények megfogalmazására.

A 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdése szerint *„a tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő”*.

A 2014/24/EU irányelv 62. cikke rendelkezik továbbá a környezetvédelmi vezetési rendszerek alkalmazásáról, de nemcsak az áruk és szolgáltatások területén, hanem az építési szerződések esetében is.

Az Irányelv fenti rendelkezéseivel összhangban a 321/2015. Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés g) pontja alapján *„az ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmassága árubeszerzés esetében – figyelemmel annak jellegére, mennyiségére, rendeltetésére – igazolható indokolt esetben azoknak a környezetvédelmi intézkedéseknek a leírásával, amelyeket az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező a teljesítés során alkalmazni tud”*.

Mivel a jogszabályok és a bírósági joggyakorlat egyértelmű abban, hogy az alkalmassági feltételek nem lehetnek túlzóan megszigorítóak, ezért a horizontális

politikának való megfelelési szempontok nem lehetnek kötelezőbbek, mint amit a műszaki leírás szabályoz.

4.4. Bírálati szempontok

A bírálat, azaz a szerződés odaítélése a már alkalmasnak talált ajánlatok közül legelőnyösebb ajánlat azonosítására szolgál. Ha a bírálat szempontjait összevetjük a műszaki leírás szempontjaival, akkor megállapítható, hogy csak az tehet ajánlatot, aki a műszaki leírás tartalmát teljeskörűen nyújtani tudja. Az ajánlattevők a műszaki leírás tartalmához képest nyújthatnak többlet előnyöket, amiért az ajánlatok értékelése során többletpontok (előnyök) járnak. A 2004-es irányelvek az értékelési szempontokat két csoportra sorolták, amelyhez az ajánlatkérők mindig kötve voltak. Az alkalmasnak talált ajánlatok közül vagy a legalacsonyabb árút, vagy az összességében legkedvezőbb ajánlatot kellett választani. Az összességében legkedvezőbb árajánlat tartalmazhat különösen a minőségre, a teljesítés biztonságára, szavatosságra vagy bármely, az áru minőségi jellemzőire vonatkozó előírást. Már a 2004-es irányelvek idején is ezen minőségi kritériumok előírása alkalmas volt a horizontális szempontok előnyben részesítésére, azaz az alkalmas ajánlatok közül a horizontális szempontoknak jobban megfelelő ajánlatok kiválasztására. Ezek a szempontok azonban csupán akkor voltak jogszerűek, ha közvetlenül kapcsolódtak a beszerzendő áruhoz, és némileg egyszerűsítő megfogalmazással, mérhető gazdasági előnyt jelentettek az ajánlatkérő számára. Azáltal, hogy a 2014/24/EU irányelv a bírálati szempontokat kiegészítette a legalacsonyabb költség fogalmával, lehetőséget biztosított az áru előállításának során akár közvetlenül, akár közvetve felmerülő költségek figyelembevételére az áru teljes életciklusára vonatkozóan.

A teljes költség fogalom bevezetése nem borította fel a korábbi jogszabályokból megszokott alapvető rendszert, csupán az összességében legkedvezőbb ajánlati kört bővítette ki olyan elemekkel, amelyek figyelembevételére ez idáig nem volt lehetőség.

A Bíróság következő esetjogaiban is felvetődött annak a kérdésköre, hogy a horizontális politikai szempontok figyelembe vehetőek-e a szerződés odaítélési feltételeként. A Concordia Buses-ügyben (C-513/99) hozott ítéletet megelőzően az Európai Bizottságban hosszú ideig vitatott volt, hogy a környezeti szempont odaítélési feltételként vajon csak akkor írható-e elő, ha az adott áru, szolgáltatás vagy munka környezeti jellemzői közvetlen gazdasági hatást gyakorolnak az ajánlatkérőre.

A hatóságok azzal a kérdéssel fordultak a Bírósághoz, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat megítélésakor tekintettel kell-e lenni olyan környezeti, környezetvédelmi szempontokra, mint amilyen például a járművek károsanyag-, illetve zajkibocsátásának szintje. A Bíróság ebben az ügyben állapította meg először az odaítélési szempontok tárgyhoz kötöttségének követelményét a bírálati feltételek

szabad megválasztásához való ajánlatkérői jogosultság korlátjaként. A Bíróság kifejtette, hogy az ajánlatkérő megállapíthat környezetvédelmi szempontokat bírálati feltételekként, feltéve, hogy azok nem biztosítanak az ajánlatkérő számára korlátlan választási szabadságot, a hirdetményben előre említésre kerültek, és megfelelnek a közösségi jog összes alapelvének, így például a hátrányos megkülönböztetés tilalmának is. A Bíróság emellett még egy követelményt állapított meg az odaítélési szempontokkal szemben, nevezetesen azt, hogy az ajánlathoz hasonlóan azoknak is szükségszerűen kapcsolódniuk kell a szerződés tárgyához. A Bíróság vizsgálta továbbá, hogy az ajánlatkérő által meghatározott környezetvédelmi bírálati szempontok megfelelnek-e az egyenlő bánásmód elvének. A Bíróság szerint nem ütközik az egyenlő bánásmód elvébe, ha az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjaként olyan bírálati szempontot határoz meg, melyeknek csak kevés vállalkozás tud megfelelni. Ezen a megállapításon az sem változtat, ha a bírálati szempontnak megfelelni képes kevés gazdasági szereplő egyike, éppen az ajánlatkérő saját közlekedési vállalkozása.

A Bíróság ítéletében kimondta, miszerint nem szükséges, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához alkalmazott szempontok mindegyikének kizárólag gazdasági jellegűnek kellene lennie, továbbá nincs kizárva annak a lehetősége sem, hogy az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelése során a környezet megóvására vonatkozó szempontokat is figyelembe vegyen – ez azonban nem egyenlő azzal, hogy minden környezeti szempontot figyelembe vegye – az alábbi követelmények alapján:

- a környezet megóvására vonatkozó szempont szükségszerűen kapcsolódjon a szerződés tárgyához;
- be kell tartani a közzétételre vonatkozó szabályokat;
- meg kell felelniük a közösségi jog összes alapelvének, nem lehet diszkriminatív módon alkalmazni őket.²²

Az EVN és Wienstrom-ügyben (C-448/01) a környezeti szempont elbírálási kritériumként történő alkalmazását kérdőjelezték meg, kifejezetten a megújuló energiaforrásokhoz, az úgynevezett „zöld energiához” kapcsolódóan.

A Bíróság ítéletében az odaítélési szempontok tárgyhoz kötöttségének követelményét ismételten hangsúlyozta.²³

A Beentjes-ügyben (C-31/87) az ajánlatkérő bírálati szempontok között írta elő meghatározott százaléku munkanélküliek hosszú távú foglalkoztatásának a kötelezettségét. A Bíróság ennek kapcsán megállapította, hogy noha e feltétel sem

22 Concordia-ítélet, C-513/99, ECLI:EU:C:2002:495, 69. pont; Concordia Bus Finland Oy Ab, korábban: Stagecoach Finland Oy Ab kontra Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne

23 Wienstrom-ítélet, C-448/01, ECLI:EU:C:2003:651, 69. pont; EVN AG és Wienstrom GmbH kontra Republik Österreich

alkalmassági feltételnek, sem pedig odaítélési szempontnak nem minősül, mégis „kiegészítő feltételként” legitim lehet. E feltétel azonban csak akkor jogszerű, ha nem diszkriminatív, és minden, az irányelvben meghatározott eljárásjogi előírásnak, így különösen a közzétételi kötelezettség szabályainak megfelel. A Bíróság ítéletében továbbá hangsúlyozta a kiegészítő feltétel hirdetményben való feltüntetésének kötelezettségét.²⁴

Az ítélet jelentősége abban rejlik, hogy a kiegészítő feltételek fogalmát létrehozta. Mivel ezek nem minősülnek odaítélési szempontoknak, így azoknak a szerződés tárgyához sem kell kapcsolódniuk, ebből kifolyólag könnyedén érvényesíthetők kiegészítő feltételként a szerződés alapján teljesítendő szolgáltatásokhoz szorosan nem kapcsolódó horizontális politikai szempontok is. A Bíróság ítéletében megállapította továbbá, hogy bár a horizontális politikai szempontok figyelembevétele jogszerű, azok bírálati szempontként történő meghatározása mégsem javasolt. Továbbá a Bíróság kimondta, hogy álláspontja szerint jogszerű, ha az ajánlatkérő olyan bírálati feltételt támaszt, amely szerint a munkaerő egy meghatározott százalékanak hosszú távú munkanélküliek közül kell kikerülni.²⁵

A Bizottság kontra Franciaország-ügyben (C-225/98) a Bíróság ítéletében megállapította, hogy a kiegészítő feltételek kettő vagy több egyenértékű ajánlat összehasonlítására szolgálnak, és csak azt követően vehetők figyelembe, ha a benyújtott ajánlatokat a tisztán gazdasági jellegű odaítélési szempontok alapján már összehasonlították. A Bíróság ítéletében ismételten kimondta, hogy odaítélési szempontként meghatározható egy bizonyos százaléku munkanélküli foglalkoztatása, feltéve ha az egyrésztől eleget tesz a Szerződésben foglalt elveknek, másrésztől azt az ajánlatkérő előzetesen az ajánlattevők tudomására hozta.

A bírálati szempontok utalhatnak a termék előállítására vagy egyéb életciklusbeli szakaszára. Ezzel a 2014/24/EU irányelv a Dutch Coffee-ítélet megállapításait ismétli meg, ha a bírálatnak nem kell a termék végső karaktereihez igazodnia. A bírálat magában foglalhat továbbá innovatív karaktereket is, ezáltal olyan termékeknek kedvezhetnek, melyek valamilyen innovációt testesítenek meg.

A 2014/24/EU irányelv bírálatra vonatkozó rendelkezései alapján megállapítható, hogy a közbeszerzést az Európai Unió Lisszaboni Stratégiájának nevezett célja szolgálatába kívánja állítani annak érdekében, hogy az Európai Unió 2020-ra a világ legversenyképesebb gazdasága lehessen. E cél eléréséhez a közbeszerzést úgy kell átalakítani, hogy hatékonyan támogassa a lisszaboni célok megvalósulását. Ezáltal az uniós közbeszerzési jog az egyéb uniós politikákban megfogalmazott

24 Beentjes-ítélet, C-31/87, ECLI:EU:C:1988:422, Gebroeders Beentjes BV kontra Staat der Nederlanden

25 Nord-Pas-de-Calais-ítélet, C-225/98, ECLI:EU:C:2000:494, Bizottság kontra Franciaország

célok eszközeinek is minősíthető. Túlmegy az eredeti koordinatív szándékon, és megnyitja a lehetőséget arra, hogy a tagállamok beszerzési politikájukat – a piacnyitást mint fő követelményt nem feladva – bizonyos uniós vagy nemzeti horizontális célok érdekében felhasználják. Ezek terjedhetnek környezetvédelmi szempontoktól a szociálpolitikai szempontokon keresztül a kkv-k támogatásáig, az életciklusköltségeknek az Irányelv 68. cikk szerinti meghatározásáig.

A Kbt. 72. § (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást is, amely a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelésre vonatkozik.

A Kbt. 76. § (2) bekezdés *c*) pontja alapján a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

A Kbt. 78. § (1) szerint, „*ha az ajánlatkérő az áru, szolgáltatás vagy építési beruházás értékeléskor figyelembe vett költségét életciklusköltség-számítási módszer alkalmazásával határozza meg, ezt a tényt az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetnie, valamint a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie, hogy az ajánlattevőknek milyen adatokat kell megadniuk, és az ajánlatkérő milyen módszert fog alkalmazni az életciklusköltségeknek az említett adatok alapján történő meghatározásához*”.

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) 6. § (1) f) pontja alapján a tervező kiválasztására irányuló eljárásban a közbeszerzési dokumentumoknak – amennyiben az adott tervezési munka esetében értelmezhető – tartalmazniuk kell különösen az energiatudatosságra, a megfelelő alapanyag hasznosításra, a környezetvédelmi szempontokra és a fenntartható építészet követelményeire vonatkozó tájékoztatást.

A 322/2015. Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés *cb*) alpontja szerint az ajánlatkérő értékelési rész szempontként veheti figyelembe különösen a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó környezetvédelmi, fenntarthatósági megoldásokat.

A környezetkímélő és energiahatékony közúti járművek beszerzésének előmozdításáról szóló 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 48/2011. Korm. rendelet) 3. § (1) bekezdése alapján „*az ajánlatkérő szervezet és az autóbuzsos közszolgáltató köteles közúti jármű beszerzésekor figyelembe venni a (2) bekezdésben foglalt, a jármű üzemeltetésével járó, annak teljes élettartamára megállapított energetikai és környezeti hatásokat, a (4) bekezdésben foglalt lehetőségek közül legalább egyet alkalmazva*”.

A 48/2011. Korm. rendelet 4. §-a szabályozza a járművek teljes életciklusára megállapított üzemeltetési költségek kiszámítási módszerét.

Összefoglalva megállapítható, hogy horizontális politikai szempontot bírálati feltételként akkor érdemes meghatározni, ha például az ajánlatkérő előtt nem teljesen ismertek a szerződés tárgyát képező szolgáltatás piacán elvárt környezetvédelmi és/vagy szociális követelmények. Ilyen odaítélési feltétel meghatározásával és megfelelő súlyozásával ugyanis az ajánlatkérő a gazdasági jellegű szempontokkal szemben garantálhatja a másodlagos politikai célkitűzések érvényesülését. A megfelelő súlyozás biztosítása érdekében az ajánlatkérőnek azt kell figyelembe vennie, hogy az adott horizontális politikai szempont a közbeszerzési eljárás korábbi szakaszaiban (például a műszaki leírás során) milyen mértékben lett figyelembe véve, hogy azt érdemes-e egyáltalán a bírálati szakaszban meghatározni, valamint, hogy az a többi bírálati feltételhez képest mennyire jelentős az ajánlatkérő számára.

Az ajánlatkérő azonban nem állapíthat meg korlátlanul környezetvédelmi vagy szociális szempontokat bírálati feltételként. A horizontális politikai célkitűzést érvényre juttató odaítélési szempontnak – mint minden bírálati szempontnak – a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia.

4.5. Szerződésteljesítési feltételek

A szerződés odaítélése után az ajánlattevő és ajánlatkérő szerződést kötnek a műszaki tartalomban meghatározott szerződés teljesítésére. A szerződés előírhat olyan követelményeket, amelyek egyrészt garantálják a műszaki tartalom megvalósulását, másrészt figyelembe veszik a horizontális politikának való megfelelést. Ilyen lehet példálózó jelleggel a kis- és középvállalatok alvállalkozóképpen való bevonási kötelezettsége, hátrányos helyzetű foglalkoztatottak bevonása a teljesítésbe, előnyös környezetvédelmi megoldások alkalmazása stb.

A 2014/24/EU irányelv preambulumbekkezdés (97) szerint *„a környezetvédelmi megfontolásokkal kapcsolatos szerződésteljesítési feltételek között szerepelhetnek például a termékek szállítása, csomagolása és ártalmatlanítása, illetve eltávolítása, építési beruházásokra és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések esetében pedig a hulladékminimálizálás vagy az erőforrás-hatékonyság”*.

A 2014/24/EU irányelv 70. cikke alapján szerződés teljesítésének feltételei *„vonatkozhatnak gazdasági, az innovációval kapcsolatos környezetvédelmi, szociális vagy a foglalkoztatással kapcsolatos megfontolásokra”*.

A Kbt. 132. § (1) bekezdése alapján *„az ajánlatkérő a szerződés teljesítésére vonatkozóan sajátos, különösen szociális, környezetvédelmi, illetve az innovációt ösztönző feltételeket határozhat meg”*.

A szerződés teljesítésének ellenőrzése alkalmas lehet arra, hogy az ajánlatkérő ellenőrizze a vállalások teljesítését és a teljesítésnek mindazon elemeit, amelyek biztosítják a horizontális politikák szerződésben megfogalmazott megvalósulását.

4.6. Fenntartott szerződések

A 2014/24/EU irányelv 20. cikke alapján „a tagállamok a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát fenntarthatják védett műhelyek és olyan gazdasági szereplők számára, akiknek fő célja a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja, vagy úgy rendelkezhetnek, hogy a szerződéseket a védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni, feltéve, hogy az ilyen műhelyek, gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak legalább 30%-a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállaló”.

Kbt. 33. § (1): „Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntarthatja, vagy a Kormány által elrendelt esetben köteles fenntartani az olyan, védett munkahelynek minősülő szervezetek, továbbá szociális foglalkoztatási engedéllyel rendelkező szervezetek számára, amelyek 30%-ot meghaladó mértékben megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalókat foglalkoztatnak, valamint az olyan szociális foglalkoztatás keretében szociális intézményben ellátottakat foglalkoztató szervezeteknek, amelyek 30%-ot meghaladó mértékben fogyatékos munkavállalókat foglalkoztatnak. Az ajánlatkérő úgy is rendelkezhet, vagy a Kormány által elrendelt esetben köteles úgy rendelkezni, hogy a közbeszerzési szerződést olyan munkahely-teremtési program keretében kell teljesíteni, amelynek keretében legalább 30%-ban megváltozott munkaképességű, fogyatékos vagy hátrányos helyzetű személyek kerülnek alkalmazásra a szerződés teljesítése során (védett munkahely-teremtési program). Erre a tényre az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérőnek hivatkoznia kell.”

Az Irányelv rendelkezése alapján a fenntartott szerződéssel a jogalkotó eleve bizonyos típusú szerződéseket verseny nélkül meghatározott ajánlattevői kör részére tart fenn. Tehát meghatározza, hogy mely feltételeknek megfelelő ajánlattevők jogosultak ajánlatot tenni. A Kbt. az Irányelv rendelkezését a részletszabályok kidolgozása nélkül átvette, vagyis lehetővé teszi az ajánlattevők számára, hogy fenntartott szerződéssel meghatározzák, mely ajánlattevőkkel kívánnak szerződést kötni.

5. ÖSSZEFOGLALÓ

A jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy a horizontális politikák (ezen belül is a környezetpolitika, foglalkoztatáspolitikai, a fenntartható fejlődés, a kis- és középvállalkozások támogatása, az innováció támogatása) megjelennek-e a közbeszerzésben. Erre igenlő választ lehet adni. Ha az ajánlatkérők a közbeszerzések során horizontális politikai szempontokat érvényesítenek, ez vitatott helyzetet alakíthat ki az uniós közbeszerzés legalapvetőbb célja, azaz a piacra jutás és az ezzel kapcsolatos feltételek korlátainak lebontása, másrészt a 2014/24/EU irányelv már

idézett 18. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott uniós horizontális céloknak való megfelelés között.

A 2014/24/EU irányelv fent hivatkozott rendelkezéséből is kiolvasható a jogalkotó akarata. Az Irányelv az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelezi, azonban átengedi a tagállamoknak, hogy a végrehajtás módszereit és eszközeit szabadon megválasszák.

A gyakorlatban a legtöbb esetben az irányelvek szövege meghatározza a nemzeti jogszabály tartalmát, a tagállamok hatásköre annak eldöntése, hogy a jogszabályi hierarchia mely szintjén szükséges az irányelv átültetése, szükség van-e új jogszabály meghozatalára vagy létező jogszabály módosítására.

A 2014-ben megjelent új irányelv-család számos gazdaság- és környezetpolitikai víziót fogalmaz meg. Ebből következik, hogy a részletszabályok megalkotását a tagállamokra bízta. Tekintettel arra, hogy azok irányát, pontos keretét nem határozza meg, így nem lesz egységes a horizontális politikai szempontok érvényre juttatása a tagállamokban, azaz az eltérő megközelítés diszkriminatív joggyakorlatot eredményezhet. Az Irányelvből az következik, hogy a horizontális politikával ebben a formában nem lehet közös nevezőre jutni. Ha az ajánlatkérők horizontális politikai szempontot alkalmaznak, például bírálati szempontként a szállítási távolság minimalizálása a cél, akkor a helyi székhellyel, fiókteleppel rendelkező ajánlattevők, nagyobb valószínűséggel a kkv-k versenyelőnybe kerülnek, akik helyben termelnek, szolgáltatnak, helyi munkaerőt vesznek igénybe. Ilyen bírálati feltételek esetén sérülhetnek az alapszabadságok.

Összességében megállapítható, hogy az új irányelv-család szakított a korábbi merev bírálati rendszerrel, a horizontális politikák alkalmazását lehetővé tette a tagállamok számára, ami azonban csupán lehetőség, nem pedig tagállami kényszer. Annak érdekében, hogy a szabad piaci verseny megvalósuljon, arra lenne szükség, hogy a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusai meghatározzák például szakpolitikai szinten a különböző beszerzési tárgyak életciklus-költségeit. Jelenleg csupán egy-két uniós norma ír elő kötelező alkalmassági feltételeket, például a városi tömegközlekedés tekintetében. Indokolt lenne az Európai Unió kötelező horizontális politikáit magában foglaló szakmai standardok megalkotása, mivel azok már az ajánlatkérő döntési lehetőségét korlátoznák a műszaki leírások vagy bírálati szempontok terén, ezáltal kényszerítve ki az uniós vagy nemzeti szinten megkövetelt horizontális célokat.

A GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI KRÍZIS VÁLSÁGBA SODORJA-E A SZERZŐDÉS INTÉZMÉNYÉT?

A jogalkotás, a tudomány és a jogalkalmazás válaszai

A gazdasági-üzleti élet kríziseivel, bizonytalanságaival fokozottan a 20. század elejétől kellett számolnia a világnak.² Az 1929. október 25-i „fekete péntekkel” kezdődő gazdasági világválság óta – jóllehet a statisztikák több mint 140 gazdasági-pénzügyi csődhelyzetet tartanak számon – a 2008-ban eszkalálódó pénzügyi krízis nevezhető a legnagyobb hatású gazdasági-pénzügyi robbanásnak. Ennek következményei igen sokrétűek. Példának okáért együtt járt a munkanélküliség növekedésével, az adóbevételek csökkenésével, a befektetések és megtakarítások elvesztésével, a vállalkozások, bankok nagy számának csődhelyzetbe jutásával, a hitelélet visszaesésével. A gazdasági és társadalomtudományi kutatások egyre inkább arra mutatnak rá, hogy korunkban a globalizáció szükségszerű következménye a válság, melyet olyan problémák is fokoznak, mint vagy éppen a migráció.³

Az Európai Unió jogának és joggyakorlatának fejlődésében is új fejezet kezdődött el a pénzügyi és hitelválság beköszöntével. A bankrendszer egészét is tépázó válság miatt elsődlegessé vált a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése,⁴ de ezzel összefüggésben szükséges volt a fogyasztókat védő közjogi és magánjogi rezsím megerősítése is.⁵ Megélnékült a fogyasztói szerződéseket érintő uniós jogalkotás mind az irányelvek, mind a rendeletek tekintetében.⁶ Talán mégis a legjelentősebb eredménynek a 2011. október 11-i Közös Európai Adás-Vételi Jog Tervezetének (Common European Sales Law, CESL) 2014. december 16-i Parlament elé

1 Prof. Dr. Nochta Tibor, tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

2 Lásd: Niall FERGUSON: *Der Aufstieg des Geldes*, 3. Auflag, 2009, 303.

3 Lásd Áder János köztársasági elnök előadását, amelyet 2015. december 9-én tartott az PTE Orvostudományi Karán.

4 Lásd: Frank MONTAG, Andreas von BONIN: *Die Entwicklung des Unionsrecht bis Mitte 2014*, Neue Juristische Wochenschrift, 67(2014)/48, 3492–3497.; Ulrich MAGNUS: *Das UN-Kaufrecht-aktuelle Entwicklungen*, Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, 21(2013)/1, 111–113.

5 Martin ENGEL, Johanna STARK: *Verbraucherrecht ohne Verbraucher?* Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, 23(2015)/1, 37–39.; Dieter MEDICUS: *Wer ist ein Verbraucher? = Wege zum japanischen Recht*, Hrsg. Hans G. LESER, Tamotsu ISOMURA, Festschrift für Zentaro Kitagawa, Berlin, 1992, 471.

6 Lásd: 2008/48/EG Irányelv a Fogyasztói hitelektről

terjesztése számít, mert abban a korábbiaktól még hangsúlyosabb szerepet kap a kereskedői és fogyasztói reláció.⁷ A tagállami bírósági gyakorlatra közvetlenebbül hatnak az Európai Bíróság fogyasztóvédelemmel kapcsolatos legutóbbi döntései. Példának okáért a magyar *Kásler-ügyben*⁸ az Európai Bíróság által hozott döntés egyértelművé tette, hogy egy devizaalapú hitelszerződésnek lényeges feltételét jelenti a fogyasztó tájékoztatása az árfolyamkockázatban rejlő bizonytalanságról. A *Kahlan-ügyben*⁹ pedig arra mutatott rá a bíróság, hogy a hitelnyújtó nem mellőzheti az adós bonitásvizsgálatát a szerződéskötést megelőzően, mert elmaradásának kockázatát később neki kell viselnie.

Ezen általános természetű következményeken túl a pénzügyi krízissel a magánjogi intézmények számára is új kihívások jelentkeztek. Olyan klasszikusnak számító dogmatikai alapkérdések mellett, mint a szerződési szabadság és annak korlátai, a kontraktuális és deliktuális felelősség elhatárolása, a jelenkori magánjogi kutatások fő gyűjtőpontjaivá váltak: a szerződő felek esetleges csődhelyzetében rejlő kockázat szerződésekbe építhetősége, a hatékonyan működő hitelbiztosítékok jogi rezsimjének kiépítése, a menedzserfelelősség, a fogyasztóvédelmi magánjog, a közjogias elemek beszívargása a szerződési tartalomba,¹⁰ és még sorolhatnánk. A tanulmány terjedelmi korlátai természetesen nem teszik lehetővé az említett hatások mindegyikének tárgyalását, csupán a címben feltett kérdés megválaszolására törekszik a szerző azzal, hogy egy készülő nagyobb ívű munkájában szeretné pótolni az olvasó által kétségtelenül megállapítható hiányt.

1. GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI VÁLSÁGOK ÁLTALÁNOS HATÁSAI A SZERZŐDÉS INTÉZMÉNYÉRE

A szerződési szabadság 18–19. századi diadalát követően, kivált a monopolkapitalizmus beköszöntével jól kitapintható a törvényi és bírói jog erőteljesebb behatolása a szerződés intézményébe. Az ügyletekben részt vevő felek számára a lehetséges kockázatok szerződéskötést megelőző felmérése a piaccgazdaság körülményei között már egyre nehezebbé válik, a megkötött szerződések teljesítésének elnehezülése miatt

7 Lásd: Pavel SVOBODA: *The Common European Sales Law – Will the Phoenix rise from the Ashes again?* Zeitschrift für Europäisches Privatrecht, 23(2015)/4, 689–692.; SZABÓ Sarolta: *A Bécsi Vételi Egyezmény mint nemzetközi Lingua Franca*, Pázmány Press, Budapest, 2014. Doktori Értekezések 3. 47.

8 C-26/13. 2014/C 194/05

9 C-565/12. 2014/C 151/04

10 Wolfgang ERNST, Rolf SETHE: *Zivilrechtliche Folgefragen der Finanz- und Währungskrise*, Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (ZEuP), 21(2013)/4, 691–693.

pedig felmerül a szerződés külső segítséggel történő megmentésének szükségessége, amely végső soron a szerződési szabadság korlátozását is eredményezi.¹¹

A szerződések jogi támasztékai gazdasági krízishelyzetekben, recesszió esetén megremegnek, sőt válsághelyzetbe sodródik maga az intézmény is. A szerződés megmentése két irányból indul meg: az egyik tendencia, hogy a szerződésről áthelyeződik a hangsúly a törvényre, a jogalkotásra, a másik út a szigorú jogtól – döntően jogpolitikai megfontolásokból – a szociális szempontokat jobban kifejező bírói jog felé ível. Törvényhozói és bírói lazításra van szükség, mert nem várható el a felektől a fizikailag és jogilag már aránytalan nehézségek árán teljesíthető szerződéseknek megfelelő eljárás. A gazdasági-pénzügyi válság olyan mértékű szerződési kockázatot jelent, amelynek hatásait nem lehetséges egyedül szerződési eszközökkel uralni, a szerződés megmentéséhez szükség van az állami közjogi beavatkozásra is.¹²

A 2008-as pénzügyi és hitelválság egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy a szerződési kockázatok felek általi kalkulálása és polarizálása már a szerződéskötést megelőzően fontos, mert ez a kockázatkiegyenlítés az értékaránytalanságban álló érvénytelenség egyes variánsainak kiküszöbölését – tisztességtelen általános szerződési feltételek, *laesio enormis*, uzsorás szerződés – tesz lehetővé. A szerződéskötést követően a szerződési tartalom egyensúlya megbomlásának orvoslása sok esetben már külső – jogalkotói és bírói – beavatkozásokat is megkíván. Előállhat a szerződés megerősítésének, biztosításának módosításának vagy a szerződés megszüntetésének (felbontásának) az igénye.

Külön is szükséges szólni azokról a hatásokról, amelyeket a negatív gazdasági változások a szerződési jog elveire gyakorolnak. A szerződés túlnehezülése miatt a *pacta sunt servanda* (a szerződés feltétlen teljesítésének követelménye) kiigazítójának számító *clausula rebus sic stantibus* (a körülményekben bekövetkező lényeges változások) alkalmazása egyre szélesebb teret nyer. A *clausula rebus sic stantibus*-t a jogalkotásban és a joggyakorlatban ma már nem csupán egyes szerződésekre vonatkoztatják, hanem a szerződések széles köreire. Ennek elsődleges okai a fogyasztóvédelmi és közérdekvédelmi szempontoknak egyre több szerződéstípusban és atipikus ügyletekben végbement felerősödésében rejlenek.¹³

Főként a gazdasági-kereskedelmi tartalmú szerződéseknél mára annak megítélése vált a fő kérdéssé, hogy a felek megkötötték volna-e a szerződést, ha ismerik az utóbb bekövetkező változásokat. Ha erre nemleges a válasz, akkor további kérdés, hogy vajon következmények nélkül állhassanak-e el attól. Ha a válasz az utóbbi

11 EÖRSI Gyula: *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1975, 232–234.

12 Lásd a probléma elméleti kérdéseiről is: NOCHTA Tibor: *Mennyiben szerződési kockázat a gazdasági válság?* Jog, Állam és Politika, 3(2011)/2, 87–97.

13 Bécsi Vételi Egyezmény 62. §; NOCHTA: *Mennyiben szerződési kockázat...*, i. m., 92.

kérdésre igenlő, akkor látnunk kell, hogy végrehajthatatlan igények teremődnek, tömegesen lépnek fel csődhelyzetek, melyeknek messze vezető társadalmi következményei vannak.

A szerződés gazdasági és társadalmi szempontból kohéziós tényező, összeköti és nem elválasztja az érdekeket. A jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak is óvnia kell. Jogpolitikai megfontolásokból a szolidaritási szempontoknak is érvényt kell szerezni, és fenn kell tartani az iránta megmutatkozó közbizalmat. E szempontok érvényre jutása érdekében szükségszerűen vállal szerepet az állami politika a pénzügyi válsághelyzet jogi megoldásában, mert annak következményei nem egyszerűen csupán szerződési-jogi természetűek, össztársadalmi ügyként merül fel a bajba jutott adósok és hitelezők megmentése, a hitelügyletek kényszerű utólagos bírói kontroll alá helyezése.

2. A GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI VÁLSÁG MENNYIBEN ELHÁRÍTHATATLAN KOCKÁZATA A SZERZŐDÉSEKNEK?

Korunkban sok a létünket terhelő bizonytalanság, a kiszámíthatatlanság. A biztonság lett az egyik legnagyobb érték. De van-e előre prognosztizálható biztonság a gazdaságban, a társadalomban, a jog világában? Ezek olyan súlyú kérdésekké váltak napjainkra, amelyekre folyamatosan keressük a válaszokat egyéni, társadalmi, de nemzetközi összefüggésekben is. E probléma jogi tükröződése azért izgalmas, mert a gazdasági-társadalmi kapcsolatok szervezésében a jognak vitathatatlanul jelentős a szerepe. A jog egyik fontos eszköze e viszonyok alakításában a szerződés, amelyet a válság leginkább „eltalált”. Olyan súlyú próbatétel ez a kontraktus számára, amely a jogalkotás, az elmélet, jogalkalmazás és a szerződési gyakorlat metszetében egyaránt vizsgálható.

A mintegy tíz éve az USA-ban kirobbant, majd Európára is áterjedt pénzügyi (hitel) válság bekövetkezése jogi szempontból azt az alapvető kérdést tette fel, hogy e krízishelyzet a normál üzleti kockázat mértékét meghaladó olyan esemény-e, amelyhez, mint előre nem látható, el nem hárítható eseményhez (*vis maior*) tapadó jogkövetkezményeket lehet-e alkalmazni. Jeleül a szerződés megszűnésére történhet-e sikeres hivatkozás annak ellehetetlenülése miatt, vagy megnyílik a lehetősége a szerződés egyoldalú megszüntetésének, felbontásának; milyen alapon és mekkora esélye van a bírósági szerződésmódosításnak?¹⁴

Még a legmerészebb jogászai véleményekben is mellőzték annak kimondását, hogy ez a pénzügyi-hitel válság általánosan olyan *vis maior*, amelynek bekövetkezése miatt minden szerződéses kötelezettség teljesítésétől szabadulhatnak a felek. A magunk részéről is helyeseljük ezt a jogi megközelítést. De mit is értsünk

14 LÁBADY Tamás: *Fejezetek a felelősségbiztosítás köréből*, Szikra Nyomda Kiadó, Pécs, 1989, 22.

korunkban *vis maior* alatt, van-e egységes fogalma ezen antik jogokban is már fellelhető intézménynek?

A római magánjogban az ún. véletlen baleset (*casus*) súlyosabb fokozata az erőhatalom (*vis maior*) olyan káresemény volt, amellyel szemben a védekezés eleve lehetetlen, illetőleg reménytelen (*casus cui resisti non potest*).¹⁵ Az erőhatalom állhatott természeti erők elháríthatatlan hatásaiban (szélvihar, földrengés, villámcsapás etc.), de emellett elháríthatatlan emberi tevékenység következményeként (pl. ellenséges támadás, kalóztámadás stb.). A *vis maior* köre és felfogása a későbbi jogfejlődésben sem változott sokat, abban egészen biztosan nem, hogy az emberi erővel el nem hárítható körülmények vonhatók-e kategória alá attól függetlenül, hogy nem kivédhető természeti csapást, avagy elháríthatatlan emberi közrehatást jelentenek.¹⁶ A *vis maior* legfőbb jellegzetessége tehát, hogy (*prima facie*) egyfelől mindenkire nézve egyenlően kivédhetetlen eseményekre vonatkozik főként, de mint egy felelősségi véghatár, egy abszolút mértéknek adott esetkörre való alkalmazását is jelentheti.¹⁷

A kérdés napjainkban úgy fogalmazható meg, hogy mi a valóságos tartalma az angol-amerikai jogban *Act of God* Istentől való cselekedetnek, a francia jogban *force majeure*-nek, a német jogban *höheren Gewalt*-nak, illetőleg *Wegfall der Geschäftsgrundlagen*-nak nevezett, lényegét tekintve *vis maior*-kategóriáknak. Mindhárom említett jogrendszerben olyan eseményt értenek alatta, amelyért nem a fél tehető felelőssé, vagy azért, mert senki által nem elhárítható természeti esemény, vagy mert olyan emberi tevékenység, amely senki által sem védhető ki. Az elmélet és a joggyakorlat azon eseményekre is kiterjeszti *vis maior*-t, amelyek a szerződő felek által előre nem láthatók, és elkerülhetetlen külső körülmények.¹⁸

A *vis maior* klauzulák nemcsak az egyes államok szerződési jogának részei, fellelhetőek a szerződési jog Unió egységesítésében fontos szerepet betöltő CISG (1980 – United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods) 79., valamint az UPICC (UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts) 7.1.7. cikkelyében is. Az ügyvédi és bírósági gyakorlat egyenesen „jogi műhibának” tekinti a „*force majeure*-klauzula” mellőzését a nemzetközi kereskedelmi szerződésekből.¹⁹

15 BENEDEK Ferenc: *Római magánjog (Dologi és kötelmi jog) 2.*, változatlan kiadás, Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 1995, 131.

16 MARTON Géza: *Kártérítési kötelmek jogellenes magatartásból*, Magyar Magánjog IV. Kötelmi Jog Különös Része, szerk. SZLADITS Károly, Grill K. Kiadó, Budapest, 1942, 838.

17 MARTON Géza: *Kártérítési kötelmek jogellenes magatartásból...*, i. m., 838–839.

18 Günter WEICK: *Force Majeure*, Zeitschrift für Europäisches Privatrecht ZEuP), 22(2014)/2, 282.; Volker EMMERICH: *Das Recht der Leistungsstrungen*, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 1991, 307–308.

19 WEICK: i. m., 283.

A fentiek alapján a gazdasági-pénzügyi válság akkor lehet *vis maior* (azaz senki által el nem hárítható körülmény), ha bizonyítani lehet, hogy azt nem lehetett előre látni, és hogy éppen ez az esemény akadályozta meg az érintett felet szerződéses kötelezettségei teljesítésében, és azt is, hogy a válság a szerződés megkötése után fejtett ki olyan hatást, hogy a teljesítés lehetetlenné vált, és ez a szerződés megszűnését eredményezte.²⁰ A gazdasági válságra történő általános hivatkozás önmagában nem elégséges ok a bírói beavatkozáshoz.

3. A SZERZŐDÉSEK MEGMENTÉSÉNEK BELSŐ ÉS KÜLSŐ ESZKÖZEI A GAZDASÁGI KRÍZISEK KÖVETKEZMÉNYEITŐL

A gazdasági válságok különösen a hosszú tartamú és szorosabban vett gazdasági tartalmú ügyleteket érintik nagyon mélyen. Az ilyen szerződéseknél a válság okozta kiemelkedően magas szerződési kockázatok mindenekelőtt felvetik a fenntartásuk észszerűtlensége megállapításának – *unconscionability* – lehetőségét,²¹ és ezzel összefüggésben az ún. *hardship-klauszula*²² alkalmazhatóságát. Azaz ha a szerződéses szolgáltatások között a szerződés megkötését követően beállott körülmények okozta olyan egyenlőtlenség áll elő, amelynek kockázatát nem vállalta fel a hátrányt szenvedő fél, akkor a *hardship* segítségével a szerződés újratárgyalását kérheti, illetőleg az újratárgyalás elutasítása esetén a szerződés felbontását kezdeményezheti.²³

Az átlagost lényegesen meghaladó többletkockázatok okozta helyzetek megoldására a szerződés kínálta lehetőségek sok esetben elégtelenek, ezért jogalkotási vagy bírói eszközökkel szükséges beavatkozni, mert a kötelembetöltés mértéke szerint a rendes szerződési kockázatot messze meghaladó áldozatra méltányosan nem lehet

20 Ez a kérdés egyébként nemcsak Magyarországon jelentkezett. 2008-ban Donald Trump pert indított a Deutsche Bank Trust Company Americas ellen, különböző jogcímenek hárommilliárd dollár kártérítést követelve. Ezen jogcímek közül az egyik az, hogy a Deutsche Bank jogtalanul utasította el annak elismerését, miszerint a hitelpiacon jelen levő pénzügyi válság és az Egyesült Államok ingatlanpiacának hanyatlása *vis maior* esemény, amely lehetővé tenné az építési kölcsön esedékességi idejének meghosszabbítását. A perrel kapcsolatos kommentárok rámutatnak arra, hogy New York bírósági gyakorlatában még az olyan jelentős események, mint az 1973–1974-es első olajválság, az Öböl-háború vagy az ázsiai piacok összeomlása az 1990-es évek végén sem bizonyultak „elegendőnek” a lehetetlenülés vagy a kivihetlenség (*vis maior*) megállapításához. Ennek szellemében döntött a Fülöp-szigetek Legfelsőbb Bírósága 2009-ben.

21 Lásd az amerikai Uniform Commercial Code 2.302. cikkelyét.

22 Lásd a „*hardship*” mint felelősség alóli mentesülési esetnek bemutatását nemzetközi összefüggésekben is. SZABÓ: *i. m.*, 225–229.

23 UNIDROIT Alapelvek 6.2.3. cikk, 4. bekezdés b) pont)

kötelezni senkit, akkor sem, ha a szolgáltatás egyébként sem fizikailag, sem jogilag nem lehetetlenült.²⁴

Külső (jogalkotói, bírói) beavatkozásra akkor kerülhet sor, ha a gazdasági-piaci változások következtében az észszerű kockázatvállalás már olyan terjedelmű és olyanira előreláthatatlan, amely valamelyik fél számára elviselhetetlen többletterhet jelent. Az ilyen módon előálló gazdasági lehetetlenüléssel felborulnak azok a gazdasági alapfeltevések, amelyekre a felek eredetileg alapították viszonyos szolgáltatásaik érdekegyensúlyát, a körülmények megváltozása olyan mértékű és annyira előreláthatatlan, hogy minden józan számítást felborít, és minden értelmes kockázatvállalást messze meghalad.²⁵ Egy szerződéses kötelezettség alóli mentesüléshez ugyanakkor nem vezethet el az, ha valamelyik fél saját teljesítőképességét, a szerződési és a piaci normál kockázatokat rosszul mérte fel.²⁶

Fontos kérdés tehát, hogy a kibillent szerződéses egyensúly visszaállítása érdekében milyen szerepet kell betöltenie a feleknek, a jogalkotásnak és a bíróságoknak. Úgy véljük, hogy a méltányos és észszerű megoldás megteremtésében mindhárom tényezőnek fontos szerep jut, miként ezt alátámasztják azok a hazai és nemzetközi intézkedések, megoldások, amelyek a devizaadósok megmentése érdekében születtek az elmúlt időszakban.²⁷

4. JOGALKOTÁSSAL A VÁLSÁG KÖVETKEZMÉNYEINEK CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN

A pénzügyi válság hatásainak mérsékléséhez – kivált az adósok megmentése érdekében – jogpolitikai szempontból a „joguralom” biztosítása mutatkozott a leginkább választható útnak.²⁸ A tömegeket érintő, devizában történt eladósodás miatt az egyes államok jogalkotásának a kialakult társadalmi és politikai feszültségek enyhítése érdekében mindenképpen be kellett avatkoznia, és a jogbiztonságot, jogállamiságot fenntartó megoldásokra kellett törekednie.²⁹

24 SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog Vázlata II. rész*, Grill Kiadó, Budapest, 1935, 103–104.

25 SZLADITS: *Magyar Magánjog Vázlata, i. m.*, 104.

26 Lásd: Pf IV.21.185/1984., Bírósági Határozatok (a továbbiakban: BH) 1985/12/470, LB Pfv. VIII. 20.872/1999-BH 2001/4. sz. 169-es jogeseteket.

27 E körben említhetők meg az Unió ajánlásai, az eladósodott fogyasztók érdekvédelmének biztosítását segítő szervezetek felállítása, a mediáció lehetőségének biztosítása, az adósságátütemezés, banki magatartási kódex bevezetése, a hitelek forintosítása, az egységes joggyakorlat elősegítését biztosító jogegységi határozatok, ajánlások, kollégiumi vélemények közzététele etc.

28 KONDOROSI Ferenc: *A világ végveszélyben!* Alexandra Kiadó, Pécs, 2015, 55.

29 Lásd pl.: www.azepenpenzem.hu/cikkek/devizahitelek-a-horvat-allamot-perelnek-a-kulfoldi-banok/2722/

A jogalkotás beavatkozása a szerződésekbe azonban távolról sem probléma-mentes. A megkötött jogügyletek ugyanis egy a létrejöttük időpontjában hatályos magánjogi rezsim lenyomatai, a későbbi jogszabályi beavatkozás azért is kivételes lehet, mert felvetődhetnek alkotmányjogi aggályok, főként a visszaható hatály általános jogi tilalma miatt. Az Alkotmánybíróság még a 2008-ban berobbanó pénzügyi-gazdasági válságot megelőzően az 1990. évi CIX. törvény 64–68. §§-ai és az 1995. évi LXXII. törvény 18. §-ában foglaltak alkotmányossági vizsgálata alapján arra mutatott rá, hogy ha társadalmi méretű változások a szerződések nagy tömegét érintik, indokolt – és alkotmányosan nem kifogásolható –, hogy a jogviszonyok megváltoztatására, módosítására a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást. Fontos mértéket jelent azonban, hogy az állam a fennálló szerződések tartalmát jogszabállyal általában csak olyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton történő szerződésmódosítás megköveteli. A jogszabályi beavatkozás általános feltétele az is, hogy a szerződéskötést követően bekövetkező körülményváltozás nem volt észszerűen előre látható, illetőleg az meghaladta az észszerűen előre látható változással szükségszerűen együtt járó kockázatot.³⁰

Az Alkotmánybíróság iránymutatásának megfelelően született meg az új Polgári Törvénykönyv 6:60 §. (2) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely alapján, *„ha jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát megváltoztatja, és a szerződés megváltozott tartalma valamelyik fél lényeges jogos érdekeit sérti, ez a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását”*.

A jogalkotói beavatkozás említett elvi irányai mentén számos pénzügyi tárgyú, de hatásában a devizaalapú kölcsönszerződések tartalmára is kiható jogpolitikai és szociális szempontokat egyaránt megjelenítő jogszabály született 2009-től folyamatosan.³¹

A 2009. évi jogalkotást a 2008/48/EK irányelv implementálását megvalósító Fhtv. (2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről nyitotta meg, mely jórészt csak 2010 márciusától, illetve júniusától lépett hatályba. Ezt követte a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Kormányrendelet. Az Fhtv. részletesen szabályozza a pénzintézetek tájékoztatási kötelezettségét, a hitelszerződés tartalmi és formai követelményeit, a fogyasztó elállási és eltörlesztési jogát és az utóbbiakkal kapcsolatban a hitelezőt megillető díjakat, költségeket. A Kormányrendelet talán legnagyobb

30 32/1991. (VI. 6.) számú AB határozat

31 Lásd a jogalkotási folyamat igen alapos áttekintését: VERES Zoltán: *A jogalkotás hatékonysága a pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális problémái kapcsán „a devizahitel kérdés” megoldására tett jogalkotói erőfeszítések és azok hatása az adósok helyzetére*, Pázmány Law Working, 2012/10. 195–211.

visszhangot kapott rendelkezései hitelezhetőségi limiteket állapítanak meg egyes hiteltípusok vonatkozásában, emellett az általános követelmények körében rögzíti például a devizahitelek legmagasabb lehetséges havi törlesztőrészleteit, melyek nem lehetnek magasabbak euró alapú hiteleknél és euróhiteleknél a hitelezhetőségi limit 80%-ánál; más devizahiteleknél a hitelezhetőségi limit 60%-ánál (kivéve, ha az adós a hitel devizanemében fennálló rendszeres jövedelemmel rendelkezik, és ezen jövedelme eléri legalább a természetes személy összes devizában fennálló hitele törlesztőrészleteinek összegét).

2010-ben fogadták el a számos jogszabályt módosító 2010. évi XCVI. törvényt az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a nehéz helyzetbe került, lakáscélú hitelt felvevő fogyasztók megsegítése érdekében szükséges módosításáról. Ez a Hpt.-t és az Fhtv.-t módosította, többek között bevezetve a középárfolyam kötelező alkalmazását. 2010 augusztusától a (rég) Ptk.-ba beiktatott szabály értelmében természetes személy részére devizában nyújtott/nyilvántartott hitelszerződésből eredő követelés biztosítására jelzálogjog nem alapítható a természetes személy tulajdonában álló ingatlanra.

Irányadónak tekinthetjük viszont e körben a 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet azon szabályát, miszerint ingatlanra alapított jelzálogjog fedezete mellett nyújtott devizahitel olyan hitelképes természetes személy – ide nem értve az egyéni vállalkozót – részére nyújtható, akinek a hitelkérelem benyújtásakor érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett hivatalos devizaárfolyamon forintra átszámított, a hitel devizanemében fennálló, dokumentálható rendszeres havi bruttó jövedelme meghaladja a hitelszerződés aláírásának időpontjában érvényes, a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított személyi alapbér kötelező legkisebb havi összegének tizenötszörösét.³²

2011-ben született meg a *2011. évi LXXV. törvény* a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről. E törvény többek között az ún. gyűjtőszámlahitelek vonatkozásában fennálló állami kezességvállalást, az árfolyamrögzítést, valamint a lakóingatlanok kényszerértékesítési rendjét szabályozza. A gyűjtőszámlahitel fogalma alatt olyan, a hitelező pénzügyintézet által az adósnak forintban folyósított kölcsönt kell érteni, mely a rögzített árfolyam alkalmazása miatt a hiteladós által meg nem fizetett törlesztőrészlet finanszírozására szolgál, a devizakölcsön során jelzálogba adott ingatlan fedezete mellett. Az állami kezességvállalás a gyűjtőszámlahitelből eredő tartozásokra vonatkozik. Az állam 100%-ban és készfizető kezesként felel az ilyen tartozásokért a rögzített árfolyam időszaka alatt, míg ezt követően 25%-ban és csupán egyszerű kezesként felel a rögzítési időszak záró időpontjában fennálló tartozások vonatkozásában.

32 Lásd: 361/2009. (XII. 30.) számú Kormányrendelet 6/A. § (1) bekezdés.

A gyűjtőszámlahitelre vonatkozó hitelkeret-szerződés megkötését a hiteladós 2011. év december hónap 31. napjáig írásban kezdeményezheti a devizakölcsönt hitelező pénzügyi intézménynél, ha legkésőbb a gyűjtőszámlahitel első folyósításáig megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek. Az árfolyamrögzítés értelmében pénzügyi intézmény a rögzített árfolyam alkalmazási időszaka alatt svájci frank esetén 180 HUF/CHF, euró esetén 250 HUF/EUR, japán jen esetén 200 HUF/100 JPY árfolyamot alkalmaz. Az alkalmazási időszak 36 hónap, de legfeljebb 2014. december 31. napja, ha az adós ezalatt nem esik 90 napot meghaladó fizetési késedelembe.

2011. évi CLXX. törvény a hitelszerződésből eredő kötelezettségeinek eleget tenni nem tudó személyek lakhatásának biztosításáról. E törvény a Nemzeti Eszközkezelő jogállását, feladatait szabályozza. A Nemzeti Eszközkezelő egyszemélyes zrt. formájában működik, részvényei forgalomképtelenek. Legfőbb feladata a hiteladós által megvételre felajánlott és az ő vagy a zálogkötelezett lakhatását biztosító lakóingatlan megvásárlása az állam nevében és javára, majd ezt követő hasznosítása.³³ A törvény szigorúan meghatározza, hogy milyen esetben vásárolhat meg az Eszközkezelő egy ingatlan. Ennek érdekében a hiteladós, az ingatlan és a hitelező vonatkozásában is feltételeket határoz meg. Ezek közül a legfontosabbak a következők: a hiteladós vagy a vele egy háztartásban élő házastársa/élettársa szociálisan rászoruló a háztartásban legalább két gyermeket nevelnek – a hiteladósnak/zálogkötelezettnek nincs más megfelelő lakhatást biztosító ingatlana – az ingatlan forgalmi értéke Budapesten és a megyei jogú városokban nem haladja meg a 15 millió, egyéb településeken a 10 millió Ft-ot – a jelzáloghitel megkötésekor a kölcsön összege legfeljebb a forgalmi érték 80%-a volt – az ingatlant kényszerértékesítésre kijelölték – a jelzálogjogosult hitelező(k) mindegyike az ingatlan megvásárlásához hozzájárul, és a törvény által meghatározott vételárat, illetve annak rá eső hányadát elfogadja, továbbá lemond a hiteladóssal szembeni további követeléséről. Fontos megjegyezni, hogy a törvény a hiteladósnak és a zálogkötelezettnek visszavásárlási jogot biztosít az ingatlan elidegenítésétől számított hatodik és huszonnegyedik hónap közötti időszakban, meghatározott vételáron. A bérleti jog megszűnésével a visszavásárlási jog is megszűnik. A Hpt.-be beépítésre kerül a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés lehetősége, ha annak feltételei teljesülnek.

Fontos jogszabályokként említhetők még meg a *2011. évi CXXI. törvény* az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a bírósági végrehajtásról szóló *1994. évi LIII. törvény (Vht.)* a kilakoltatási moratórium kapcsán.

A belső jogalkotásra kétségtelenül hatással voltak az uniós fogyasztóvédelmi tendenciák is. Az Unió fogyasztóvédelmi magánjogának elmúlt évtizedekben történt bővülése nyilvánvaló tény. Több fogyasztóvédelmi célú irányelv megalkotása is jelzi

33 Lásd: 2011. évi CLXX. törvény 2. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdés.

e folyamatot.³⁴ Az uniós fogyasztóvédelmi magánjogból azonban az új Ptk. az irányelvek „várhatóan maradandó magját” építette be csupán, a többi irányelvi szabályt meghagyta a speciális fogyasztóvédelmi törvényhozásnak.³⁵

5. A DEVIZA ALAPÚ HITEL- ÉS KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEK TARTALMÁNAK BÍRÓI GYAKORLAT ÁLTALI MINŐSÍTÉSÉRŐL

1) A deviza alapú hitel- és kölcsönszerződések tartalmát alapvetően határozzák meg a hitelnyújtó által egyoldalúan meghatározott általános szerződési feltételek. Az *ÁSZF-ek*, a blanketta szerződések alkalmazásának következménye, hogy háttérbe szorul a tényleges piaci alku érvényesülésének lehetősége, ezzel összefüggésben sérülhet a szerződő felek egyenjogúságának és mellérendeltségének elve, egyensúly eltolódások következhetnek be a szerződő felek jogai és kötelezettségei tekintetében, a fogyasztó kiszolgáltatottá válhat az intellektuális és szaktudásbeli fölényrel rendelkező professzionális másik ügyleti szereplővel szemben, és mindezek miatt fokozott igény mutatkozik a fogyasztó szerződési pozíciójának megerősítésére, ezáltal védelmének megteremtésére.³⁶

Az *ÁSZF-ek* alapján létrejövő szerződések megkötésekor a fogyasztó választási lehetősége nem valóságos konszenzus eredménye, hanem rendszerint leszűkül arra, hogy megköti vagy nem köti meg az ügyletet az *ÁSZF-eknek* megfelelő tartalommal. Ennek rendszerinti eredménye, hogy az *ÁSZF* kidolgozója a Ptk. diszpozitív szabályozása helyett saját szerződési feltételeit érvényesíti. Ezzel belép az ügyletbe az egyik fél által meghatározott, elsősorban a másik félre vonatkozó olyan „szigorú” jog (német jogi terminológia szerint *zwingendes Recht*), amely mindenképpen korlátozza a szerződési szabadságot.³⁷

34 Tanács 93/13/EGK irányelve, az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve, a 2008/3/EU irányelv, a 2011/83/EU irányelv

35 VÉKÁS Lajos: *Az új Polgári Törvénykönyvről*, Jogtudományi Közlöny, 68(2013)/5, 229.

36 KISS GÁBOR, SÁNDOR ISTVÁN: *A szerződések érvénytelensége*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2014, 192.; PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések*, Lectum Kiadó, Szeged, 2009, 10–12.; BOÓCZ ÁDÁM, FÁBIÁN FERENC, SÁNDOR ISTVÁN, TÖRÖK GÁBOR: *A civilizisztika dogmatikája*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2009, 34.; E. HERRMANN: *Die Abschlussfreiheit – ein gefährdetes Prinzip*, ZfA 1996, 19.; LESZKOVEN LÁSZLÓ: *Az általános szerződési feltételek útján létrejövő szerződések*, Gazdaság és Jog, 22(2014)/10, 3.

37 Dieter MEDICUS: *Schuldrecht I*, Allgemeiner Teil 17. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2006, 40–41.; Rudolf WELSER: *Bürgerliches Recht Band II*. 13. Auflage, Mainzer Verlag, Wien, 2007, 401–402.; LESZKOVEN: *i. m.*, 4.

Nem fogadható el olyan általános szerződési feltétel (kikötés), amely az adós-fogyasztó hátrányára indokolatlan egyensúlytalansághoz vezethet. Ha fennáll az elvi lehetősége annak, hogy a feltétel bármikor hátrányos helyzetbe hozhatja a fogyasztót, akkor a kikötés tisztességtelenségét meg kell állapítani, függetlenül attól, hogy a kikötés megfogalmazásakor mi volt a pénzintézet szándéka, illetve hogy egyáltalán alkalmazza-e ténylegesen az adott kikötést.

2) A devizahitel- és kölcsönszerződésekkel kapcsolatban indult perekben tipikusan előforduló igényként terjesztettek elő az adósok a szabályzatok és blanketta-szerződések egyes rendelkezései érvénytelenségének megállapítása iránt közérdekű kereseteket. Főként azt sérelmezték, hogy az általános szerződési feltételek, illetve a kölcsönszerződésekben szereplő ok-listák alapján – melyek felsorolták, hogy mely feltételek bekövetkezte esetén jogosult az alperes az ügyfélre kedvezőtlenül gyakorolni az egyoldalú szerződésmódosítás jogát – a szerződésben kikötött kamat, díj, költség tekintetében nem tisztességesek. Egyoldalú szerződésmódosítási jogcímként tartalmazták a kikötések a jogi, szabályozói környezet, a hitelintézet forrásköltségeinek pénzügyi forrásszerzési lehetőségek és a banki működési feltételek megváltozását, valamint azt, ha az ügyfélért vállalt kockázat tényezőinek – a pénzintézet megítélése szerinti – változása, ideértve az ügyfél hitelképességének és a biztosítékok értékében bekövetkezett változást is; a lakossági kölcsönök kockázatának, illetve kockázati tényezőinek változása a pénzügyi intézmény kockázati kamatfelárának emelkedését, a működési költségek növekedését jelentette. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsa 7/2006. (IX. 28.) sz. ajánlásának 35. pontjában konkrétan megfogalmazta, hogy a hitelezési kockázatot vállaló intézménynek nemcsak a fedezetek meglétét, hanem a fedezetek értékében beállott változásokat is folyamatosan figyelemmel kell kísérnie és értékelnie kell a kintlévőségek minősítése során. Ennek megfelelően a csőd, felszámolás bekövetkezte vagy végrehajtási cselekmény olyan kockázatot jelent, amely egyértelműen megfelel a jogszabályi előírásoknak. Az 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.) bevezetője is ismeri a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet fogalmát, és nem lehet elvárni a pénzintézetektől, hogy egy ilyen helyzetben ne tegyék meg a szükséges lépéseket.

3) *Az egyoldalú szerződésmódosítás jogalapja*

A kölcsön-, hitel-, illetve pénzügyi lízingszerződések esetében az egyoldalú szerződésmódosítási jog a többségi bírói gyakorlat felfogása szerint a 1996. évi CXII. törvény 201. § (3) bekezdésén alapul.³⁸

38 Ettől eltérő álláspontra helyezkedett a Szegedi Ítéltábla egy döntésében, közzétéve a Bírósági Döntések Tára (a továbbiakban: BDT) 2012/2698.

E bírói megközelítés fő érvei a következők:

a) A szerződés egyoldalú, az ügyfélre hátrányos módosításának feltételeit a Ptk.-hoz viszonyítva lex specialisnak minősülő jogszabály, a Hpt. határozza meg, feltehetőleg szem előtt tartva nemcsak azt, hogy ezek a szerződések tipikusan hosszú távra jönnek létre (ez más polgári jogi szerződés típusra is jellemző lehet), hanem azt is, hogy a szerződő feleken kívül álló, előre nem kalkulálható tényezők, körülmények a más típusú polgári jogi szerződésekhez képest általában nagyobb gyakorisággal, jelentősebb hatást kifejtve fordulnak elő e szerződések esetén.

b) A Hpt. szabályozása szerint a hitel/kölcsönszerződés aláírásakor az adós tudomásul veszi, hogy az *ÁSZF-ben*, illetve a kölcsönszerződésben meghatározott okok megváltozása esetén a szerződést a pénzügyi intézmény egyoldalúan módosíthatja az adós hátrányára.

c) A Hpt. keretei közötti egyoldalú szerződésmódosítás más tényálláson alapul, mint a (rég) Ptk. 241. §-a szerinti bírói úton történő szerződésmódosítás, és ezt alátámasztja az 1993. április 5-i 93/13. EGK tanácsi irányelv mellékletének 2. pontja is, mely szerint a felek előre megállapodhatnak abban, hogy milyen esetben kerül sor szerződésmódosításra. A Hpt. 2010. január 1-től hatályos rendelkezései szerint, a hitelező az egyoldalú szerződésmódosítás jogával nem korlátlanul és nem bármely indokra hivatkozással élhet, hanem csak olyan, objektív körülmények bekövetkezése esetén, mely körülmények tételes felsorolását már a szerződés meghatározta, tehát amely feltételek bekövetkezése esetére az ügyfél már a szerződéskötéskor hozzájárult a hitelező egyoldalú szerződésmódosításához. Az is feltétel, hogy a pénzügyi intézmény már a szerződéskötéskor rendelkezzen az árazási elveit írásban rögzítő dokumentummal. E törvényi rendelkezések megfelelnek a 93/13. EGK tanácsi irányelvben írtaknak és a szerződési szabadságot deklaráló (rég) Ptk. 200. § (1) bekezdésében foglaltaknak.

d) Elvetendő álláspont az, hogy szerződésmódosítási okként csak mindkét fél érdekkörén kívül álló körülmények vehetők figyelembe. Miként erre a Legfelsőbb Bíróság rámutatott egy döntésében: „a mai gazdasági helyzetben lehetetlen elvárni, hogy egy 15–20 évre kötött szerződés kapcsán a pénzügyi intézmény minden üzleti kockázatot képes legyen előre feltárni, hogy akár egy évre is előzetesen megjósolható legyen például az ország kockázati felár vagy a bankközi kamatlábak változása”.³⁹

e) Objektív okként csak olyan külső körülmény vehető figyelembe, melynek előidézésében a felek sem külön-külön, sem együttesen semmilyen szerepet nem játszhatnak, melynek bekövetkeztére a feleknek semmiféle befolyása nem lehet. Ezt az álláspontot erősítik meg a Hpt. szempontjából háttérjogszabálynak minősülő (rég) Ptk. 228-229. §-ainak rendelkezései is.

39 Lásd: Legfelsőbb Bíróság Gfv. IX.30.221/2011/6. számú döntése.

f) A tételes meghatározás követelményének csak akkor felel meg a szerződés, ha az ok-lista teljeskörűen és nem példálózva jelöli meg az egyoldalú szerződésmódosításra alapot adó körülményeket, tehát ha az ok-lista egy olyan zárt rendszer, amely a figyelembe vehető tények és körülmények taxatív felsorolását tartalmazza.

g) Csak olyan körülmények változása adhat alapot a kamat, a díj, a költség tekintetében az egyoldalú szerződésmódosításra, mely körülményeket a szerződéskötéskor is figyelembe vettek a kamat, a díj és a költség meghatározásakor, és mely körülmények változása tényleges hatást gyakorol a kamat, a díj, a költség mértékére. A bekövetkezett változásnak meg kell haladnia a normálisan vállalható üzleti kockázat mértékét, jelentéktelen, érdemi hatást nem kiváltó változás nem adhat alapot a szerződés módosítására. A módosítás mértékének arányban kell állnia a bekövetkezett változás hatásával.

h) Nyilvánvaló, hogy az előre látható, előre kalkulálható kockázat eltérő lehet rövid, illetve hosszú távú szerződések esetén. A mai gazdasági körülmények között azonban azt egyértelműen kimondani, hogy minden egyes, az ok-listában felsorolt körülmény megváltozásával, annak pontos mértékével (a vis maior esetét kivéve) az alperesnek akár több évtizedre előre is számolnia kell, a Legfelsőbb Bíróság meggyőződése szerint nem lehet.⁴⁰

4) *Az egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségének szempontjai*

A fogyasztói (devizaalapú) kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségének szempontjai a *Kúria 2/2012. (XII. 10.) PK véleményében* kerültek összefoglalásra, melynek lényegét, logikáját az alábbiakban foglaljuk össze:

a) A Kúria álláspontja szerint egyoldalú szerződésmódosítás önmagában nem jogellenes és nem is tisztességtelen, mert a pénzügyi intézmény a fogyasztói kölcsönszerződésre vonatkozó általános szerződési feltételei között, illetve az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételekben (a továbbiakban: általános szerződési feltételek) a kamat, díj, költség ügyfélre kedvezőtlen, egyoldalú módosításának jogát törvényi felhatalmazás alapján, annak megfelelően kikötheti.

b) Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő jogszabályba ütköző kikötés azonban már semmis. A bíróság ezért először azt vizsgálja, hogy az általános szerződési feltételek között szereplő kikötés a jogszabályi rendelkezéseket sérti-e. Semmis a kikötés akkor is, ha jogszabályba ugyan nem ütközik, de az egyoldalú szerződésmódosításra okot adó egy vagy több feltétel – tartalmát tekintve – a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével indokolatlanul és egyoldalúan előnyös

40 Ezt a bírói álláspontot erősítik a 275/2010. (XII. 15.) Korm. rendeletben foglaltak, illetve a 93/13. EKG tanácsi irányelv egyes rendelkezései is.

a pénzügyi intézmény, illetve hátrányos a fogyasztó számára, ezért a Ptk. 209. § (1) bekezdése értelmében tisztességtelen.

c) Fontos annak hangsúlyozása, hogy az olyan feltétel tisztességtelensége, amelynek tartalmát jogszabály kimerítően (taxatív) határozza meg, bíróság által nem vizsgálható. De vizsgálható a feltétel tisztességtelensége, ha a kógens keretszabályt a felek rendelkezési joga tölti meg tartalommal, vagy ha a felek a diszpozitív jogszabályi rendelkezésektől eltérnek.

d) A pénzügyi intézmények által elfogadott Magatartási Kódex nem jogszabály, az abban foglalt egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő feltételek semmisségét a bíróság azonban vizsgálhatja.

e) Tisztességtelen az egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó olyan kikötés, amely a fogyasztóval szerződő pénzügyi intézmény számára – a fogyasztó hátrányára – indokolatlan és egyoldalú előnyt nyújt.

Az egyoldalú szerződésmódosításra vonatkozó kikötés különösen akkor tisztességtelen – feltéve, hogy nem ütközik jogszabályba –, ha:

- tartalma a fogyasztó számára nem világos, nem érthető (*egyértelmű és érthető megfogalmazás elve*);
- az egyoldalú szerződésmódosítás feltételei nem tételesen meghatározottak, vagyis az ok-lista hiányzik, vagy van ok-lista, de az csak példálózó jellegű felsorolást tartalmaz (*tételes meghatározás elve*);
- az egyoldalú módosítás feltételei nem objektív jellegűek, vagyis a fogyasztóval szerződő félnek módja van a feltétel bekövetkeztét előidézni, abban közrehatni, a módosításra okot adó változás mértékét befolyásolni (*objektivitás elve*);
- az ok-listában meghatározott körülmények ténylegesen nem vagy nem a körülmények változásának mértékében hatnak a kamatra, költségre, illetve díjra (*ténylegesség és arányosság elve*);
- a fogyasztó nem láthatta előre, hogy milyen feltételek teljesülése esetén és milyen mértékben kerülhet sor további terhek rá történő áthárítására (*átláthatóság elve*);
- a szerződésmódosítás bekövetkezése esetére nem biztosítja a fogyasztó számára a felmondás jogát (*felmondhatóság elve*);
- kizárja, hogy a fogyasztó javára bekövetkező feltétel változás hatása a fogyasztó javára érvényesítésre kerüljön (*szimmetria elve*).

f) Az egyoldalú szerződésmódosítás jogát megalapozó, az ok-listában felsorolt körülményeket egységesen akként kell értelmezni, hogy e körülményeknek a szerződés megkötését követő megváltozása akkor teszi indokolttá – a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelően – a szerződés fogyasztó terhére történő egyoldalú módosítását, ha e körülmények előre nem látható változása a pénzügyi intézmény számára a rendes üzleti kockázatot meghaladó mértékű érdeksérelmet okoz.

g) Nem tisztességtelen a kikötés önmagában azért, mert az általános szerződési feltételek nem tartalmazzák, hogy a pénzügyi intézmény az egyoldalú szerződésmódosítás jogával csak akkor élhet, ha az ok-listában szereplő körülmények megváltozása előre nem látható, a rendes üzleti kockázatot meghaladó mértékű érdeksérelmet okoz. Azt, hogy a pénzügyi intézmény e szempont betartásával jár-e el, a tényleges szerződésmódosításkor lehet és kell figyelembe venni. Arra nincs mód, hogy a bíróság az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő érvénytelen szerződési feltétel mellőzése helyett, azt módosítva új, a felek egyenlőségét helyreállító szerződési kikötést állapítson meg. Ha a szerződési feltételnek csak meghatározott része érvénytelen, nincs akadálya, hogy a bíróság a részleges érvénytelenség szabályait alkalmazva a szerződési kikötésnek ne az egészét, hanem csak az érvénytelenségét okozó részét mellőzze. A bíróságnak a per tárgyává tett általános szerződési feltétel érvénytelenségét hivatalból kell észlelnie, ha az érvénytelenség a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján megállapítható.

h) A felek egyike a megkötött szerződés tartalmát egyoldalúan akkor módosíthatja (egyoldalú hatalmasság), ha erre jogszabály jogosítja fel, vagy pedig a felek a szerződésben e jogosultságot előre közösen kikötötték. A (rég) Ptk. szabályaiba nem ütközik, ha a közös megegyezéssel létrejött szerződés az egyik szerződő fél számára az egyoldalú szerződésmódosítás jogát biztosítja. A (rég) Ptk. azt sem írja elő, hogy a közösen kikötött egyoldalú szerződésmódosítási jog milyen esetekben gyakorolható; azt sem, hogy e feltételeket, körülményeket (ok-listát) előre a szerződésben kellene meghatározni; és azt sem, hogy a kikötött egyoldalú szerződésmódosítási jog csak kivételes esetekben lenne gyakorolható. A felek által közösen kikötött egyoldalú szerződésmódosítási jogosultságra nem vonatkoznak a (rég) Ptk. 241. §-ában írt, a bírósági szerződésmódosításra vonatkozó kritériumok. A (rég) Ptk. szabályaiba nem ütközik az sem, ha az egyoldalú szerződésmódosítás jogát a fél az általános szerződési feltételei között előre meghatározza, és az ilyen kikötés a felek megállapodása folytán a szerződés tartalmává válik.

5) *A deviza alapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes elvi kérdésekről*

A deviza alapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes elvi kérdésekről a *Kúria 6/2013. szám alatt Polgári jogegységi határozatot* hozott. Ennek pontjai az alábbiak:

a) A deviza alapú hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződések (a továbbiakban: deviza alapú kölcsönszerződések) devizaszerződések. A felek a hitelezőnek és az adósnak a kölcsönszerződésből fakadó pénztartozását egyaránt devizában határozták meg (kirovó pénznem), és azt mindkét fél forintban volt köteles teljesíteni (lerovó pénznem). E szerződéstípusnál az adós az adott időszakban irányadó forintkölcsön-nél kedvezőbb kamatmérték mellett devizában adósodott el, amiből következően ő viseli az árfolyamváltozás hatásait: a forint gyengülése az adós fizetési terhének növekedését, erősödése pedig a csökkenését eredményezi.

b) A deviza alapú kölcsönszerződés mint szerződéstípus önmagában amiatt, hogy a kedvezőbb kamatmérték ellenében az árfolyamkockázat az adósnál jelentkezik, nem ütközik jogszabályba, nem ütközik nyilvánvalóan a jó erkölcsbe, nem uzsorás szerződés, nem irányul lehetetlen szolgáltatásra és nem színlelt szerződés. A szerződési terheknek a szerződés megkötését követő – előre nem látható – egyoldalú eltolódása az érvénytelenség körében nem értékelhető, tekintettel arra, hogy az érvénytelenségi oknak a szerződés megkötésekor kell fennállnia.

c) A pénzügyi intézményt a jogszabály alapján terhelő tájékoztatási kötelezettségnek ki kellett terjednie az árfolyamváltozás lehetőségére és arra, hogy annak milyen hatása van a törlesztőrészletekre. A tájékoztatási kötelezettség nem terjedhetett ki az árfolyamváltozás mértékére.

d) Ha a bíróság a szerződés érvénytelenségét állapítja meg – a jogkövetkezmények alkalmazására irányuló kereset (vizontkereset) esetén, feltéve, hogy az érvénytelenség oka kiküszöbölhető vagy utóbb megszűnt –, a bíróságnak elsősorban a szerződés érvényessé nyilvánítására kell törekednie.

e) Ha a bíróság a fogyasztói szerződés valamely rendelkezését érvénytelennek találja, a szerződés azonban az érvénytelen rész nélkül is teljesíthető, az érvénytelennek minősített kikötés nem vált ki joghatást; a szerződés azonban egyebekben változatlan feltételekkel köti a feleket.

f) A bírói szerződésmódosítás arra szolgáló jogi eszköz, hogy egy-egy konkrét szerződés esetében orvosolja a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötés után bekövetkezett körülményváltozások valamelyik fél lényeges jogos érdekét sértő hatását. Nem alkalmas jogi eszköz azonban arra, hogy társadalmi méretű gazdasági változásoknak azonos típusú szerződések nagy tömegét hasonlóan – csak az egyik fél számára hátrányosan – érintő következményeit orvosolja. Ha ezeket a hátrányos következményeket a jogalkotó bizonyos körben jogszabállyal rendezte, a jogalkotói beavatkozás e körben az egyedi bírói mérlegelést kizárja.

6) A 2/2014. Polgári jogegységi határozat

a) E jogegységi határozatnak megfelelően a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés azon rendelkezése, amely szerint az árfolyamkockázatot – a kedvezőbb kamatmérték ellenében – korlátozás nélkül a fogyasztó viseli, a főszolgáltatás körébe

tartozó szerződéses rendelkezés, amelynek tisztességtelensége főszabályként nem vizsgálható. E rendelkezés tisztességtelensége csak akkor vizsgálható és állapítható meg, ha az általánosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztó (a továbbiakban: fogyasztó) számára annak tartalma a szerződéskötéskor – figyelemmel a szerződés szövegére, valamint a pénzügyi intézménytől kapott tájékoztatásra is – nem volt világos, nem volt érthető.

Ha a pénzügyi intézménytől kapott nem megfelelő tájékoztatás vagy a tájékoztatás elmaradása folytán a fogyasztó alappal gondolhatta úgy, hogy az árfolyamkockázat nem valós, vagy az őt csak korlátozott mértékben terheli, a szerződésnek az árfolyamkockázatra vonatkozó rendelkezése tisztességtelen, aminek következtében a szerződés részlegesen vagy teljesen érvénytelen.

b) Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezés akkor tisztességtelen, ha az nem felel meg a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről szóló 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 6. pontjában felsorolt elveknek (egyértelmű és érthető megfogalmazás elve; tételes meghatározás elve; objektivitás elve; ténylegesség és arányosság elve; átláthatóság elve; felmondhatóság elve; szimmetria elve). Ezen elvek alapján az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét szabályozó szerződéses rendelkezések akkor nem tisztességtelenek, ha azok a fogyasztó számára világosan és érthetően meghatározzák, hogy a hivatkozott PK véleménynek megfelelő ok-listában megjelölt körülmények változásai milyen módon és mértékben hatnak ki a fogyasztó fizetési kötelezettségére; egyben pedig lehetővé teszik annak ellenőrizhetőségét, hogy az egyoldalú szerződésmódosításra a szerződéses rendelkezések betartásával az arányosság, a ténylegesség és a szimmetria elvének érvényre juttatása mellett került-e sor.

c) A folyósításkor a pénzügyi intézmény által meghatározott vételi, a törlesztésekkor pedig az eladási árfolyamok (különnemű árfolyamok) alkalmazása tisztességtelen, mert ezekkel szemben nem áll a fogyasztónak közvetlenül nyújtott szolgáltatás, így az számára indokolatlan költséget jelent. E rendelkezések azért is tisztességtelenek, mert alkalmazásuk gazdasági indoka a fogyasztó számára nem világos, nem érthető, nem átlátható. A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekben szereplő vételi és eladási árfolyamok mint átszámítási árfolyamok helyett a Magyar Nemzeti Bank hivatalos deviza árfolyama válik a szerződés részévé a (rég)i Ptk. 231. § (2) bekezdésében meghatározott diszpozitív törvényi rendelkezésre tekintettel, mindaddig, amíg kógens törvényi rendelkezés nem lépett azok helyébe.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A téma problémaszelvényeit tézisszerűen bemutató jelen tanulmány mindenekelőtt azt a célt szolgálta, hogy választ adjon arra a fő kérdésre, hogy a már majd egy évtizede kirobbant pénzügyi és hitelválság milyen általános hatással volt a szerződésre, mint a polgári jog egyik alapintézményére. A válasz megadásához és a következtetések levonásához a deviza alapú kölcsönszerződésekkel összefüggésben lezajlott jogalkotási és jogalkalmazási folyamat rövid elméleti értékelése alapján fontos tanulságok adódtak. Ezek sorában is a legfontosabb annak kimondása, hogy a szerződés intézménye igazolhatóan a jogbiztonság egyik olyan magánjogi garanciája, amelynek a gazdasági-pénzügyi folyamatokkal igen szoros a kapcsolata. Olyan időszakban érte a szerződéses intézményeket sokkhatás, amikor már folyt Magyarországon az új Polgári Törvénykönyv megalkotása és e munka részeként a szerződési jog modernizációja.

Kihívás volt a jogalkotás, a tudomány és a bírói-ügyvédi gyakorlat számára egyaránt az a feladat, hogy milyen módon és eszközökkel lehetséges megmenteni a gazdasági-pénzügyi válság által megtépázott szerződést, fenntartani az intézmény irányában fennálló közbizalmat, megőrizni a szerződések felett a jog uralmát szolgálva ezzel a jogbiztonság elvét. A felvetődő kérdések vizsgálata során arra a következtetésre lehetett jutni, hogy hasznos alapvető szerződésdogmatikai elvekhez és fogalmakhoz visszatérnie a jogalkotói, a tudományos és joggyakorlati értelmezésnek egyaránt.⁴¹ A szerzett tapasztalatok alapján nem volt mellőzhető a szerződési jog alapelveinek a hitelválság okozta gazdasági-társadalmi változásokhoz történő adaptációja. Ennek metszetében tisztázni kellett az elméletnek és joggyakorlatnak a *pacta sunt servanda* és a *clausula rebus sic stantibus* elveinek egymáshoz való viszonyát, a szerződési szabadság korlátozhatóságának kérdését, a *jóhiszemű és tisztességes eljárás* követelményét a szerződéses viszonyokban, a szerződési egyensúly biztosításának garanciáit a fogyasztói szerződéseknél, a *kockázatviselés* határait, a *vis maior* szerepét, valamint az *egyoldalú szerződésmódosítás* feltételeit.

Összességében úgy látjuk, hogy a Szász Schwartz Gusztáv által megálmodott munkamegosztással⁴² a jogalkotásnak, a tudománynak és a jogalkalmazásnak együttes erőfeszítése árán sikerülhet csak a szerződést megmenteni a gazdasági-pénzügyi válságok idején.

41 Lásd: NOCHTA Tibor: *Mennyiben szerződési kockázat... i. m.*, 87–99.; Kúria 2/2012. (XII. 10.) PK véleménye, 2/2014. Polgári jogegységi határozata, 6/2013. számú Polgári jogegységi határozata.

42 Szász Schwartz Gusztáv szemléletes gondolatát idézve: „Hárman tartják kezükben a jogot: a törvényhozó, a jogtudós és a bíró. Egészséges viszonyok között mindhárman egymás kezére dolgoznak.” SZÁSZ SCHWARZ Gusztáv: *Magánjogunk és a döntvényjog. Magánjogi fejtegetések*, Politzer Zs. és fia, Budapest, 1901, 1.

Papp Tekla¹

A SZERZŐDÉSI JOG FLEXIBILITÁSA A GAZDASÁGI VÁLSÁG TÜKRÉBEN

„A deflációs idők e magánjogának szembetűnő karakterisztikumai vannak:... közjogi és közigazgatási rendelkezésekkel nyul a magánjogi autonómiának fenntartott viszonyok közé; [...] könnyen hajlik arra, hogy egyoldalú érdekeket erkölcsi követelményként fogjon fel.”²

1. BEVEZETÉS

A szerződő felek megállapodásaik megkötésekor olyan, észszerűen előre nem látható gazdasági kockázatokat is vállalhatnak, amelyek bekövetkezése a kontraktusbeli szinallagmát megbonthatja; valamelyik szerződési alany számára aránytalan, teljesíthetetlen többletterhek jelenhetnek meg a szerződéses jogviszonyban. Ilyen nem kalkulálható gazdasági kockázatot jelenthet az infláció hirtelen megugrása, az árak nagymérvű emelkedése, a munkabérek vásárlóértékének nagyfokú csökkenése, a kereslet-kínálat viszonyainak radikális átalakulása, az áru- és termékpiacok összeomlása, a gazdasági élet szereplőinek (különösen valamelyik szerződő félnek) a fizetéseképtelenné válása, a piaci-pénzügyi viszonyok hátrányos változása, valamint a gazdasági ágazatok termelési és likviditási problémái is. Az egy vagy több ország gazdaságát és társadalmát átható gazdasági válság a kontraktus megkötés kori tartalommal való fenntartása esetén méltánytalan és elviselhetetlen rizikók bevállalását róhatja bármelyik vagy mindegyik szerződő félre.

A 2008-ban kirobbant pénzügyi válság mind a négyféle, tartalmát adó eseményt produkálta: a bankválságot, az árfolyamválságot, az adósságválságot és a magas inflációt is.³ A gazdasági krízisek előreláthatóságát, megjósolhatóságát (ahogy a 2008-asét is) nehezíti, hogy a globálissá vált gazdasági folyamatok vonatkozásában a pénzügyi

1 Prof. Dr. Papp Tekla, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék

2 VARANNAI István: *Deflációs magánjog*, Polgári Jog, 9(1933)/4, 200., 201.

3 KISS ÁRON, SZILÁGYI Katalin: *Miért más ez a válság, mint a többi?* Közgazdasági Szemle, 61(2014)/9, 951.

kockázatok előzetesen nagyon csekély mértékben számszerűsíthetőek.⁴ A szerződési jog sem tudja előre feltérképezni és lefedni a gazdasági válságok generálta kirívó kockázatok eseteit (és ez nem is feladata), csak utólagos „lekövetésre” képes, ekkor azonban „nem lehet ex post a kockázat mértékét nagyobbnak megítélni, mint amekkorának a cselekvés pillanatában előrelátható és felvállalható volt, egy racionális kockázatvállaló attitűdöt feltételezve”.⁵ A magyar magánjog azonban nem először szembesül ezzel a problémával: a 20. századi nagy gazdasági krízis válságjogi megoldásokat vont maga után (pl.: valorizáció, gazdatartozások rendezése, moratóriumok).⁶

A fentebb vázolt problémakör jogi aspektusait többféleképpen is felfoghatjuk és megközelíthetjük:

- egyrészt a *pacta sunt servanda*⁷ és a *clausula rebus sic stantibus*⁸ jogelvek párharcaként,⁹ avagy jogbiztonság (stabilitás) versus jogi flexibilitás (változásra alkalmasság) követelményeinek összeütközéseként;¹⁰
- másrészt a magánjog közjogiasodásának teret nyitó jogi szabályozás leképződéseként;
- harmadrészt a szerződési jogi normák és a magyar judikatúra rugalmasságát próbára tevő jelenségként;

4 FORGÁCS Imre: *Kiút a káoszból? A pénzügyi piacok jogának dilemmái*, Jogtudományi Közlöny, 70(2015)/1, 27.

5 MÁLIK József Zoltán: *A kockázat jogi kezelése és buktatói*, Jogelméleti Szemle, (2014)/2, 11.

6 Lásd: GYÖRGY Ernő: *Irányított gazdálkodás, állami beavatkozás és a jogrendszer változásai*, Polgári Jog, 13(1937)/1, 1–11.; CZUGLER Péter Áron: *Hitelválságok kezelése egykor és most, A bethlemini konszolidáció magánjogi válságjogának tanulságai a jelenkor számára*, Jogtudományi Közlöny, 70(2015)/1, 37–41.

7 Szolnoki Városi Bíróság 3.P.22.195/2010/8.: a *pacta sunt servanda* elve a kötelmi jog legalapvetőbb szabályának kifejeződése; ennek következetes érvényre juttatása nélkül a szerződéses viszonyok működésképtelenek, s e nélkül a jogbiztonság és forgalombiztonság még megközelítőleg sem tartható fenn.

8 Csongrád Megyei Bíróság 7.G.40.267/2008/7.: Minden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződéskötést követően olyan változások állhatnak be, amelyek következményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis aránytalanságok keletkezhetnek. Amennyiben a szerződő felek megállapodásukkal, szerződés módosításukkal nem tudják rendezni, ezek kiküszöbölése a szerződésekbe történő beavatkozást teheti szükségessé. Ez történhet bírói úton (Ptk. 241. §) vagy törvényi, rendeleti úton. A *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazására – az előbb említett módokon – csak a felek tartós jogviszonyát rendező szerződések esetén van lehetőség.

9 Ehhez lásd: TALABOS Dávidné LUKÁCS Nikolett: *A clausula rebus sic stantibus elv története és továbbfejlesztési módjai a német jogban, figyelemmel a porosz és osztrák magánjogra*, Magyar Jog, 62(2015)/1, 51–57.; MÓNKA JÓZON: *Country Report Hungary = Consumer Debt and Social Exclusion in Europe*, eds. Hans-W. MICKLITZ, I. DOMURATH, Ashgate, Surrey–Burlington, 2015, 90.

10 JUHÁSZ Zoltán: *A szerződési szabadság és határai alkotmányjogi és magánjogi nézőpontból, valamint a 'clausula rebus sic stantibus' elve*, Közjogi Szemle, 8(2015)/1, 40.

- negyedrész a szerződő felek magánautonómia keretei teherbíró képességének fokmérőjeként (pl.: az előreláthatósági vagy a szerződési körülmények elnehezülésére tekintettel újratárgyalási klauzulák kontraktusokba foglalásának gyakorisága Magyarországon).¹¹

Az alábbiakban elemzés tárgyává tesszük az Alkotmánybíróság témánkat érintő álláspontját, valamint azt, hogy a magyar bírói gyakorlatban a felek milyen Ptk.-beli jogalapokra¹² hivatkoztak azzal kapcsolatban, hogy a gazdasági/üzleti kockázat okán a szerződéses kötelemből szabaduljanak, továbbá a vonatkozó európai szabályozásokra kitekintéssel vonjuk le a tanulságot.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VONATKOZÓ ÁLLÁSPONTJA

Az Alkotmánybíróság a tartós, hosszú idejű, folyamatos jogviszonyokban rejlő kockázatviselés szempontjaira (jelentős gazdasági, politikai, pénzügyi és egyéb társadalmi változások – háború, válság, infláció, gazdasági lehetetlenülés etc. – hatásaira) több határozatában hivatkozott,¹³ és ezzel kapcsolatban felhívta a figyelmet a szerződések „közjogiasodására” (az állami beavatkozásra, a szerződési kötelezettségek átértékelésére, megváltoztatására, esetlegesen szerződések megszüntetésére) is.

A felek a szerződések megkötésekor az esetleges későbbi változások észszerűen előrelátható kockázatának viselésére vállalkoznak, azonban a kontraktusbeli feltételek lényegesen megváltozhatnak. Ilyenkor az adott változások mellett az eredeti tartalommal már nem méltányos kikényszeríteni a szerződés teljesítését, a szerződéses kötelezettségeket fenntartani, mert a szerződéskötéskor előre nem látott körülmények lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, a jogok és kötelezettségek arányát, és valamelyikük számára rendkívül terhessé vagy lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan tartalommal való fenntartását, illetve a megállapodás teljesítését.¹⁴

Ezekben a rendkívüli változásokkal járó esetekben a régi Ptk. 241. §-a alapján az egyes egyedi jogviszonyokba a bíróság beavatkozhatott, és módosíthatta, a

11 ÍH 2015. 59.: Nem a szinallagma védelmét szolgálja a pénzügyi szolgáltató általánosan megfogalmazott, egyoldalú szerződésmódosítást biztosító szerződési kikötése, amely alapján kizárólag a pénzügyi intézmény döntheti el, hogy az eredeti szerződéses egyensúlyt miként fogja biztosítani: ez önkényes, a jogok és kötelezettségek egyensúlyának a fogyasztó hátrányára történő megbomlására ad lehetőséget. A pénzügyi szolgáltató ahhoz fűződő érdeke, hogy a körülmények megváltozása esetére felkészüljön, ugyanolyan fontos, mint a fogyasztó jogos érdeke, hogy előre láthassa, egy meghatározott változás vele szemben milyen következményekkel jár a jövőre nézve, illetve hogy olyan ismeretekkel rendelkezzen, amelyek lehetővé teszik a számára, hogy az új helyzetnek leginkább megfelelő módon reagáljon.

12 Ennél az elemzésnél csak a régi Ptk.-n – 1959. évi IV. törvény – alapuló bírói döntések voltak hasznosíthatóak, az új Ptk. – 2013. évi V. törvény – témánkhoz kapcsolódó előírásai még nem csapódtak le a magyar judikatúrában.

13 32/1991. (VI. 6.), 1473/B/1991., 43/1995. (VI. 30.) és 66/1995. (XI. 24.) AB határozatok

14 32/1991. (VI. 6.) és 66/1995. (XI. 24.) AB határozatok

megváltozott körülményekhez igazíthatta a tartós, hosszú lejáratú szerződések eredeti tartalmát.¹⁵ Ilyenkor a bíróságnak az egyik fél szolgáltatásának az elnehezülésével szemben a másik fél szerződésbe vetett bizalmát kellett mérlegelnie, és ezeket egyeztetve a szerződési terheknek egy új, méltányos elosztását kellett megoldania.¹⁶ A szerződési igazság a szolgáltatások egyensúlyának előre nem látható felborulása, a szerződéses jogok – kötelezettségek aránytalanná válása esetére beavatkozást követelt: az aránytalanság, a lényeges jogsérelem kiküszöbölését a szerződési feltételrendszer megváltoztatásával.¹⁷

A *clausula rebus sic stantibus* elvéhez hasonló, de annál általánosabb megfogalmazású generálklauzula a régi Ptk. 226. § (2) bekezdésének¹⁸ „kivételességi” formulája, amely alapján a jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen megváltoztathatja. Az állam azonban a fennálló kontraktusok tartalmát jogszabállyal általában csak ugyanolyan feltételek fennállásakor módosíthatja¹⁹ alkotmányosan, mint amilyen feltételeket a bírósági úton való szerződésmódosítás megkövetel.²⁰ A jogalkotó akkor jogosult a meglévő, tartós szerződéses jogviszonyokat megváltoztatni, ha a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt észszerűen előrelátható, és túlmegy a normális változás kockázatán, valamint ha a beavatkozás társadalmi méretű igényt elégít ki (vagyis a szerződések nagy tömegét érinti).²¹ A jogalkotó feladata és egyben felelőssége felmérni azokat a területeket, ahol a beavatkozás társadalmi elvárás, jogalkotói követelmény.²² Vita esetén az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságáról dönteni, ahogy a konkrét megállapodások egyedi eseteiben a bíróság jár el a (régii) Ptk. 241. §-a alapján.²³

Az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a felek szerződési kockázatvállalása arra is kiterjed, hogy a tartós szerződéses jogviszonyokban a régi Ptk. rendelkezése alapján mind bírói, mind törvényi szerződésmódosítás bekövetkezhet.²⁴ Egy másik döntésében úgy ítélte meg, hogy a piaci kamatláb pár %-os emelkedése, a belső

15 66/1995. (XI. 24.) AB határozat

16 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

17 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

18 Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. Ha a szerződés megváltozott tartalma bármelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását, vagy – ha a jogszabály másként nem rendelkezik – a szerződéstől elállhat.

19 1473/B/1991. AB határozat

20 66/1995. (XI. 24.) AB határozat: a *clausula rebus sic stantibus* tételét kell ilyenkor is alkalmazni.

21 32/1991. (VI. 6.) és 66/1995. (XI. 24.) AB határozatok

22 DRINÓCZI Tímea: *Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről, A szerződési szabadság régi – új korlátai*, Jogesetek Magyarázata (JeMa), 5(2014)/2, 7.

23 66/1995. (XI. 24.) AB határozat

24 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

adósságállomány növekedése, a lakástámogatások költségvetési emelése nem olyan jelentős, hogy megalapozná a rebus sic stantibus klauzula alkalmazhatóságát.²⁵ Ellenben a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam a szerződési körülmények észszerűen előre nem látható és a normális változás kockázatát meghaladó alakulása okán az általa csak korlátozottan befolyásolható forint árfolyam gyengülése és ebből eredően sok devizahiteles helyzetének elnehezülése miatt, továbbá az ország általános deviza-eladósodottsága folytán beavatkozásra (pl. végtörlesztési törvény) kényszerült az adósok érdekében, és avégett, hogy az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károkat elhárítsa.²⁶ Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy a jogalkotó részéről ex gratia, méltányossági juttatás a kedvezményes végtörlesztés lehetőségének megteremtése.²⁷

3. A GAZDASÁGI/ÜZLETI KOCKÁZAT ELHÁRÍTÁSÁNAK JOGI INDOKAI A RÉGI PTK. ALAPJÁN

3.1. Polgári jogi alapelve hivatkozással

A szerződési szabadság érvényesülésének a jogszabályi rendelkezések és a magánjogi alapelvek (a jóhiszeműség és tisztesség elve, a jó erkölcs tiszteletben tartásának követelménye) szabnak keretet.²⁸ A szerződéses szabadság korlátjaként a törvény nem fogadja el azokat a szerződéseket, amelyek nyilvánvalóan sértik az általánosan kialakult erkölcsi normákat, ellentétesek a régi Ptk. 4. §-a szerinti jóhiszeműség és tisztesség követelményével; vagyis az üzleti életben a tisztességesen gondolkodó emberek értékrendje az a mérce, amely a jó erkölcs absztrakt fogalmának meghatározásánál irányadó.²⁹

Hőértékesítési keretszerződésnél a 2006. év eleji orosz–ukrán földgázvita miatt a gázszolgáltatás akadályozott volt, ezért a felperes a hőellátáshoz szükséges hőmennyiséget olajfűtéssel állította elő, az alperes pedig a felfüggesztés tartamára nem kapott gázátámogatást; az alperes a régi Ptk. 4. §-ára³⁰ alapítottnan nyújtotta be

25 66/1995. (XI. 24.) AB határozat

26 DRINÓCZI: *i. m.*, 3.

27 8/2014. (III. 20.) AB határozat; CZUGLER: *i. m.*, 44.

28 JUHÁSZ: *i. m.*, 40.

29 Kaposvári Törvényszék G.40115/2011/59.

30 Ptk. 4. § (1) A polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Ptk. 4. § (4) Ha ez a törvény szigorúbb követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki sem hivatkozhat. Aki maga sem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a másik fél felróható magatartására hivatkozhat.

ellenkérelmét. Az el nem fogyasztott gázmennyiség után nem járt gázártámogatás, azonban az alperesnek lehetősége volt gazdasági érdekeinek érvényesítésére az olaj-tüzelésre való áttérés lehetséges üzleti kockázatával kapcsolatban: ennek elmaradásáért a felperes nem volt felelős. A bíróság megállapította, hogy nem sérti a jóhiszeműség és tisztesség alapelvét, illetve nem valósít meg tisztességtelen piaci magatartást a szerződő fél azzal, ha nem hívja fel a szerződéses partner figyelmét a mindkét fél által ismert tények lehetséges gazdasági következményeire, üzleti kockázatára.³¹

3.2. Biztatási kár

A szerződéses felek az üzleti kockázat áthárítására, megosztására a biztatási kár (utaló magatartás)³² jogintézményét is megpróbálták felhasználni. Az utaló magatartás lényege, hogy a magatartás tanúsítója más személyben valamilyen képzetet ébreszt, ami ezt a személyt valamilyen cselekvésre, magatartásra indítja.³³ Az utalás tárgya tipikusan a magatartás tanúsítójának szándéka, várható magatartása, amire aztán mégsem kerül sor.³⁴ Az utaló magatartás szabálya akkor alkalmazható, ha a felek között nem jött létre szerződés, illetőleg nincs jogellenes magatartás, amelynek következményeit felelősségi úton kell rendezni; szubszidiárius törvényi tényállás.³⁵ A hivatkozott perben³⁶ 1989 második felében vegyesvállalat létrehozására irányuló „üzletársulási” előszerződés megkötéséről tárgyaltak a felek, azonban a szerződéskötési procedúra során összeomlott a szovjet piac. A befektetéstől eleső fél biztatási kár jogcímén kívánta megtéríttetni elmaradt investícióit. A bíróság kimondta, hogy a szerződéskötés előkészítésének a szokásos üzleti kockázat körébe tartozó költségeit (mint például egy ország termékpiacon krachja miatt kiesett beruházást) a gazdálkodó szervezet maga viseli. A Legfelsőbb Bíróság egy döntésében³⁷ rögzítette: a felperesnek – feladatából adódóan – az alperes részére nyújtott anyagi támogatása, a gépbeszerzésekhez szükséges lízinglehetőség biztosítása és kezességvállalása nem jelent egyben szerződéskötési kötelezettséget. Továbbá a felperes nem ígérte alperesnek a teljes kapacitása leköötését, és nem tett olyan nyilatkozatot, amelyből alperes kellő megalapozottsággal számolhatott a szerződés létrejöttével, és ebben bízva nagyobb arányban költekezett, így az üzleti kockázat áthárítása végett az utaló magatartásra hivatkozás alaptalan. Egy másik

31 BDT/2008. 1900.

32 A bíróság a kárnak egészben vagy részben való megtérítésére kötelezheti azt, akinek szándékos magatartása más jóhiszemű személyt alapos okkal olyan magatartásra indított, amelyből őt önhibáján kívül károsodás érte.

33 Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 27.G.44.677/2013/10.

34 Uo.

35 Fővárosi Ítéletábrla 14.Gf.40.209/2014/7.; BH 2005. 12.; BDT 2005. 1175.; BDT 2005. 1138.; BDT 2010. 2247.

36 BH 1996. 586.

37 Legfelsőbb Bíróság Pf. III. 20 889/1993.

ítéletben³⁸ generális jelleggel szintén megállapítást nyert az, hogy az üzleti kockázat áthárítása végett alaptalan az utaló magatartásra hivatkozás: valamely üzletben, beruházásban való részesedés reményében végzett tevékenység az üzleti kockázat körébe eső olyan magatartás, amely önmagában az üzlet meghíúsulása miatt nem ad alapot kárigény érvényesítésére.³⁹ A bírói gyakorlat töretlen abban, hogy a rendes üzleti kockázattal együtt járó hátrány főszabályként nem hárítható át a másik félre a régi Ptk. 6. §-a alapján:⁴⁰ ebbe a körbe tartoznak a szerződéskötés előmozdításának költségei, az üzleti cél megvalósítása érdekében eszközölt – utólag meghíúsult – befektetések, beruházások, amelyeket a fél saját kockázatvállalása körében maga tartozik viselni (hiszen egy közös üzleti vállalkozás érdekében mindegyik félnek kell olyan lépéseket tennie, amelyeknek költségkihatása van).⁴¹ Azaz a piaci forgalmi viszonyokban az üzleti kockázat körébe eső és személyes elhatározáson alapuló döntés konzekvenciáit a döntéshozónak kell viselnie, és a helytelen döntés következményei akkor sem háríthatók át a másik félre, ha annak biztatása a döntés meghozatalában közrehatott.⁴²

3.3. Szerződéskötés

A szerződések megkötése során a jogalanyok ajánlatok közötti válogatása és az abban való állásfoglalás, hogy melyik szerződéskötéskori ajánlatot fogadják el, melyiket utasítják el, az üzleti kockázat körébe eső és személyes elhatározáson alapuló döntés, amelynek konzekvenciái őket terhelik.⁴³ Az egyik szerződő fél a gazdasági döntéseiből eredő, esetlegesen meg nem térülő veszteségeit nem háríthatja át a másik szerződő félre, a szerződés létesítésével járó kockázatot neki kell viselnie.⁴⁴

A piaci viszonyok változásának lehetőségét a szerződés megkötésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni, azt előre látni kell, és az ebből eredő kereskedelmi kockázatot viselni kell.⁴⁵

A recesszió és a világgazdasági válság más jogkövetkezményeinek elhárítása végett a szerződő felek a culpa in contrahendo (a szerződéskötést megelőző tájékoztatói és együttműködési kötelezettség elmulasztása)⁴⁶ jogintézményére alapítottan is

38 BH 1994. 179.

39 EBH 2003. 936.

40 Szegedi Ítéltábla Gf. II. 30.226/2011/2.; Békés Megyei Bíróság 3.G.40.007/2011/27.

41 GK 14., ehhez lásd: 1/2014. PJE szerint az új Ptk.-ba beépültek tekintett iránymutatás, mely a továbbiakban is figyelembe vehető, idézhető, hiszen a normaszöveget magyarázza, kiegészíti, a rendelkezés tartalmát részletesen kibontja; az új Ptk. normaszövegének értelmezésében, a jogi érvelés alátámasztásában ez felhasználható.

42 Pécsi Ítéltábla Gf. IV. 30.456/2012/8.; BH 1994. 308.

43 Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 21 606/1993.

44 Fővárosi Törvényszék 1. Gf. 75.032/2013/7.

45 BDT 2007. 1707.

46 Régi Ptk. 205. § (4) bek.

indítottak pereket. Egy szerződés alanyai között az képezte a jogvita tárgyát, hogy az alperes a szerződéskötést megelőzően nem tájékoztatta a felperest arról, hogy megváltoztatja üzleti stratégiáját, és nem folytatja korábbi üzleti gyakorlatát. Azonban a bíróság megállapította: az alperes sem a szerződésben, sem az üzleti tervekben nem vállalt garanciát arra, hogy a felperes vállalkozása nyereséges lesz, ugyanis az üzleti tervekben kifejezetten feltüntetésre került, hogy a tervezett jövedelem a mindenkori piaci viszonyok, körülmények függvénye; egy vállalkozástól pedig elvárható, hogy a szerződéskötés folyamán felmérje saját üzleti kockázatát.⁴⁷

A pénzügyi intézmények tájékoztatási kötelezettsége az árfolyamváltozás lehetőségével kapcsolatos figyelmeztetésre igen, azonban az árfolyamváltozás irányára és mértékére annak hosszú távon nem prognosztizálható jellege miatt nem terjed ki.⁴⁸

3.4. Érvénytelenségi okok⁴⁹

A bíróság úgy látott tévedés jogcímén⁵⁰ megtámadhatónak egy üzemeltetési szerződést az üzleti nyereségtől való esés okán, hogy nem tartotta az üzleti kockázatvisselés (a szerződés megkötése után a tényleges üzemeltetés körében keletkező tényezők) körébe tartozónak a szerződés megkötése során az üzemeltetésbe adó által közölt, téves adatokon nyugvó, az üzleti nyereséggel kapcsolatos kalkulációkban való tévedést.⁵¹ Egy másik ügyben a felperes vis maior (gazdasági világválság) hatásának betudható árfolyamváltozásra hivatkozással vitatta, hogy érvényes kötelezettségvállalás vele szemben érvényesíthető volna, azonban a kölcsönszerződés érvénytelenségére nem hivatkozott, azt tévedés címén, az árfolyamváltozás miatt nem támadta meg.⁵²

A közös téves feltevés (rég. Ptk. 210. § /3/ bek.)⁵³ is több peres eljárásban⁵⁴ szolgált hivatkozási indokul az előnytelen gazdasági környezet miatti üzleti sikertelenség folytán elnehezült szerződési feltételek megtámadására; azonban az eljáró bíróságok több ízben rögzítették, hogy

- elvileg az üzleti kockázat körébe eső elvárások, elképzelések nem adhatnak alapot a szerződés akarathibára alapított megtámadására;⁵⁵

47 Fővárosi Ítéletábla 6. Pf. 22.374/2012/5.

48 Erről lásd: CZUGLER Péter Áron: *A Kúria jogegységi határozata a devizaalapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerülő egyes elvi kérdésekről*, Jogesetek Magyarzata, 5(2014)/2, 38.

49 Ehhez lásd még: CZUGLER: *A Kúria... i. m.*, 38–39.

50 Rég. Ptk. 210. § (1) bek.

51 BH 1988. 272.

52 Fővárosi Törvényszék 47.Pf.631112/2012/13.

53 Ha a felek a szerződéskötéskor ugyanabban a téves feltevésben voltak, a szerződést bármelyikük megtámadhatja.

54 2003/1. Választottbírósági határozat

55 BH 1998. 272.

– nem minősül közös téves feltevésnek az az eset, ha a felek a szerződés tárgyának jövőbeni áremelkedését a valóságnál alacsonyabbnak remélték.⁵⁶

Egy másik jogvitában a felperesek megtévesztésre alapítottan támadták meg⁵⁷ az üzletrész adásvételi szerződést. A szerződéskötés előtt írásbeli tájékoztatót kaptak az alperesektől a kft. anyagi helyzetéről. A felperesek elmulasztottak utána nézni annak, hogy az alperesek jövőbeli elvárásai, a várható gazdasági eredmények reálisak-e, az üzletrész értéke megfelel-e az üzleti elképzeléseiknek. Az üzletrész adásvételi szerződés megkötésére 1994 novemberében került sor, a „Bokros-csomag” pedig 1994 decemberétől került bevezetésre. A kft. és az alperesek által előre nem látható gazdasági esemény volt a gazdasági környezet, viszonyok megváltozása, ezért a választottbíróság úgy ítélte meg, hogy a társaság működésében az ügylet megkötése után bekövetkező, a társaság anyagi helyzetét kedvezőtlenül befolyásoló változások kockázata az üzletrész vevőit (a felpereseket) terheli. Az ítéletábra megítélése szerint kimerítette a megtévesztés törvényi tényállásának elemeit az alperes azon magatartása, hogy a CDO kötvények vonatkozásában (felépítésük, működésük etc.) nem adott teljes körű tájékoztatást: csak a kedvező tulajdonságokat hangsúlyozó, egyoldalú leírást bocsátott a felperes rendelkezésére.⁵⁸

Szintén az érvénytelenség körében a Kúria úgy vélte, hogy a szerződésnek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnően nagy értékkülönbségére alapított megtámadására nem ad okot az, hogy az alperesnek nem váltak be a számításai, a szerződésből nem származott olyan haszna, mint amivel a szerződéskötéskor kalkulált.⁵⁹ Az ítéletábra sem látta megalapozottnak a feltűnő értékaránytalanságra hivatkozást ingatlan adásvételi szerződésnél (a felperes keveselte a vételárat), mert a nagyobb értékű ingatlanok értékesítése – a gazdasági válság hatásaként – 2008 ősze óta jelentősen visszaesett, és áruk jelentősen stagnáltak.⁶⁰

A bírói gyakorlat alapján jogi személy is hivatkozhat az általa más gazdasági társasággal kötött szerződés uzsorás jellegére, ilyen esetben az uzsora megállapításának alapfeltétele, hogy az egyik fél válságos gazdasági helyzetét kihasználva jusson a másik fél feltűnően aránytalan előnyhöz.⁶¹ Az uzsora szempontjából releváns hátrányos helyzet gazdasági kényszerhelyzetet jelent, a gazdasági kényszer diktálta döntés azonban nem azonosítható a jogi értelemben vett kényszerhelyzettel.⁶²

A bíróság egy kölcsönszerződés kapcsán megállapította, hogy az árfolyamkockázat adósrá áthárítása a szerződéskötés időpontjában jóerkölsbe ütközést nem

56 BH 1983. 205.

57 1997/6. Választottbírósági határozat

58 Fővárosi Ítéletábra 6. Pf. 21.857/2011/5.

59 Kúria Gfv. IX. 30.349/2011.

60 Debreceni Ítéletábra Gf. I. 30.889/2011/2.

61 BDT 2005. 1089.

62 Szegedi Ítéletábra Gf. I. 30.446/2013/3.

eredményezett: a bíróság véleménye szerint a szerződéskötéskor (2007-ben) a deviza alapú kölcsönszerződésekkel együttjáró árfolyamkockázat áthárítása, valamint a szerződésben kifejezetten költségként szabályozott árfolyamrés megjelenése a társadalom rosszallását nem váltotta ki, az erkölcsi normákat, szokásokat nem sértette.⁶³

3.5. Bíróság általi szerződésmódosítás

Az 1920-as évek végén válságjogi eszköznek tekintették a bírói szerződésmódosítást:⁶⁴ „legújabbban a magánjogi autonómia megszorítása a kifejezett rendelkezések mögött rejlő érdekkapcsolatok mérlegelésében és az ügyleti nyilatkozat tartalmának módosításában mutatkozik.”⁶⁵ Az akkori Curia több döntésében is alkalmazta ezt a jogintézményt („a bírói szerződésmódosítási jog analógiás kiterelvényesítése”),⁶⁶ például árfolyamváltozások,⁶⁷ hiteljogi problémák⁶⁸ esetén; továbbá a Magánjogi Törvényjavaslat is tartalmazott ilyen tárgyú rendelkezést.⁶⁹ Olyan curiai álláspont is volt, amely szerint „nem lehet kizártnak tekinteni azt, hogy a szerződő fél, aki a háború folytán megváltozott termelési viszonyoknak gazdasági hátrányával számolhatott, a teljesítés feltételeinek módosítását igényelhesse”.⁷⁰

Legújabb kori bírói gyakorlatunk a bírói szerződésmódosítást a szerződésekbe bírói úton történő beavatkozásnak tekinti: a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazására csak a felek tartós jogviszonyát rendező szerződések esetén van lehetőség.⁷¹ A szerződés módosításával a bíróság a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás mértékét alakítja a megváltozott körülmények folytán, így konstitutív ítéletével a felek jogviszonyát a fennmaradás érdekében a korábban fennállt jogi helyzetből

63 Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 12.G.42.242/2013/41.

64 CSEHI Zoltán: *Az egyoldalú szerződésmódosítás általános kérdései = (L)ex Cathedra et Praxis, Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából*, szerk. CSEHI Zoltán, KOLTAY András, LANDI Balázs, POGÁCSÁS Anett, Pázmány Press, Budapest, 2014, 85.

65 FÜRST László: *Bírósági szerződésmódosítás*, Polgári Jog, 5(1929)/3, 106.

66 FÜRST: *i. m.*, 108.

67 Curia P. V. 8064/1926.

68 Curia P. VII. 7618/1927.

69 Mtj. 1150. §: Ha kétoldalú szerződés esetében, a szerződés megkötése után az általános gazdasági viszonyokban a szokásos szerződési kockázatot meghaladó, olyan mélyreható változás állott be, amellyel a felek okszerűen előre nem vehettek számot, s amelynek következtében a szolgáltatásnak és ellenszolgáltatásnak a felek részéről szem előtt tartott gazdasági egyensúlya felbomlott, vagy a szerződés alapjául szolgáló másnemű feltételezés meghiúsult, úgy, hogy az egyik fél a jóhiszeműséggel és a méltányossággal ellentétben nem várt nyereségre tenne szert, a másik fél pedig ugyanilyen veszteségeket szenvedne: a bíróság a felek kölcsönös kötelezettségeit megfelelően módosíthatja, vagy az egyik felet – esetleg a kár méltányos megosztásával is – elállásra jogosíthatja fel.

70 Curia P. III. 1544/1921.; Curia P. IV. 5163/1918.

71 Pécsi Ítéletábla Gf. IV. 30.164/2011/5.; Csongrád Megyei Bíróság 7.G.40.267/2008/7.

eltérően a jövőre nézve renndezi.⁷² A bírói szerződésmódosítás célja a megbomlott értékegyensúly helyreállítása,⁷³ a szerződéses egyenértékűség fennmaradásának biztosítása,⁷⁴ ennek során vizsgálni kell a szerződő felek magatartását, mindkét fél helyzetét, a tulajdonostársak jogait és a dolgozhoz fűződő törvényes érdekeit, az okszerű gazdálkodás követelményeit, a bekövetkezett sérelem nagyságát és az esetleges módosítással a másik félnek okozott hátrányt.⁷⁵

A régi Ptk. 241. §-ára alapítotán a bíróság módosíthatta a kontraktust három konjunktív feltétel fennálltakor:⁷⁶ a megállapodás tartós jogviszonyra irányul,⁷⁷ a szerződéskötést követően változás következett be a szerződéses jogviszonyban,⁷⁸ és ennek folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét⁷⁹ sérti.⁸⁰

- E szabály alkalmazhatóságának általános határait is rögzítette a magyar judikatúra:
- a pénzüpiaci viszonyok változása okán az egyik szerződő fél az üzleti tevékenysége körében alkalmazott üzletszabályzatát, mely a szerződés részét képezte, csak a másik fél hozzájárulásával módosíthatja, ennek hiányában változtatás csak a Ptk. 241. §-a alapján vagy a vele szerződő féllel közösen érvényesíthető;⁸¹
 - ha megélhetési viszonyok kedvezőtlen változása esetén a szerződési feltételeket jogszabály módosítja, és ezen megváltozott feltételeket a szerződő fél elfogadja, utóbb a szerződésnek bírósági úton való módosítására csak akkor kerülhet sor,

72 Vas Megyei Bíróság 17.P.20.096/2011/6.; Legfelsőbb Bíróság Pfv. IX. 20.104/2004.

73 Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30.315/2010/4.; Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.538/2008/4.

74 Pécsi Ítéltábla Gf. IV. 30.164/2011/5.; Legfelsőbb Bíróság Pfv. II. 20.009/2011/5.; Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság 21.P.21.875/2010/16.; Budakörnyéki Bíróság P.21228/2008/6.

75 Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság 21.P.21.875/2010/16.

76 ZOVÁNYI Nikolett: *A clausula rebus sic stantibus elv XX. századi magyar alkalmazása*, Studia Juvenum, DE ÁJK, Debrecen, 2009, 400–401.; Legfelsőbb Bíróság Pfv. II. 20.009/2011/5.; Vas Megyei Bíróság G.40125/2010/23.; Szegedi Ítéltábla Pf. II. 20.330/2009/3.

77 Vas Megyei Bíróság G.40125/2010/23. Tartósnak olyan jogviszonyok minősülnek, amelyek nem egyetlen aktuussal, hanem huzamos vagy ismétlődő szolgáltatásokkal teljesíthetők. Nem minősül tehát tartós jogviszonynak általában az a szerződéses kapcsolat, amelyben az egyik fél teljesítése lezárult, és a jogviszonyt kizárólag a másik fél teljesítésének az elhúzódása tartja fenn. A bírói gyakorlat sem az adásvételi szerződést, sem a kölcsönszerződést, sem a részletvételt nem tekinti tartós jogviszonynak. Lásd még: Legfelsőbb Bíróság Pfv. I. 21.680/2008.; Legfelsőbb Bíróság Legfelsőbb Bíróság Pfv. VI. 20.239/1999/5.; BH 1997. 242.

78 BH 2005. 347.: Nem kérheti a szerződés bírósági módosítását az a fél, aki a körülmények megváltozására a szerződéskötéskor számíthatott. Körülményváltozásra lásd még: Szegedi Ítéltábla Pf. II. 20.330/2009/3.; BH 2001. 169.

79 Az érdeksérelem akkor lényeges, ha ennek figyelembevételével a felek a szerződésüket eredeti tartalommal nem kötötték volna meg, Pécsi Ítéltábla Gf. IV. 30.164/2011/5.

80 *A Ptk. magyarázata*, szerk. GELLÉRT György, Közlönykiadó, Budapest, 2007, 319.; *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, szerk. PETRIK Ferenc, CompLex, Budapest, 2007, 905.; *Polgári jog, Kommentár a gyakorlat számára*, HVG-ORAC, Budapest, 2008, 423.

81 BH 1993. 513.

ha ennek alkalmazására okot adó változások a szerződésmódosítás időpontjához képest később következtek be;⁸²

- bírói szerződésmódosításra visszamenőleges hatállyal nincs lehetőség;⁸³
- gátat szab a bírósági szerződésmódosításnak az is, hogy megszűnt kontraktus nem módosítható.⁸⁴

Többször előfordult a bírói gyakorlatban, hogy a gazdasági válság okán kérelmezett bírósági szerződésmódosítás nem volt alkalmazható a konjunktív feltételek valamelyike hiányában:

- önmagában az a körülmény, hogy valamely szerződéses rendelkezés a piaci-pénzügyi viszonyoknak a várakozástól eltérő alakulása folytán utóbb tévesnek bizonyul, nem szolgálhat alapul a szerződés bíróság általi módosításához, mivel ennek további feltétele a fél lényeges, jogos érdekséreleme;⁸⁵
- tartós jogviszony módosítására irányuló keresetben nem elegendő a szerződéskötést követően beállott általános körülményre (például az árszínvonal-változásra) utalni, hanem annak a szerződésre gyakorolt hatását is konkrétizálni kell.⁸⁶

A bírósági úton történő szerződésmódosítás körében nemcsak a Ptk. 241. § feltételeinek fennállta volt vizsgálat tárgya, hanem a feltételek értelmezésére is sor került:⁸⁷ ha a felek a szerződés megkötésekor a termelés mennyiségének jövőbeli bizonytalanságát és a nyereség alakulását a kölcsönös kockázatvállalás körébe vonták, akkor az ilyen jellegű és az adott helyzetben várható – az észszerű kockázatvállalás kereteit meg nem haladó – körülmény-változásokkal a feleknek a szerződési feltételek meghatározásakor számolniuk kellett; ilyenkor a lényeges jogos érdeksérelemre hivatkozással nem követelhető szerződésmódosítás.

Szintén nincs helye a Ptk. 241. §-ára alapítottan a megállapodás bíróság általi módosításának, ha az alapvető társadalmi-gazdasági változások széles körben jelentkező következményeiről van szó.⁸⁸ Az infláció, a piaci versenykörülmények, valamint a kereslet-kínálat viszonyainak változása az üzleti kockázat körébe tartozik,

82 BH 1999. 129.

83 Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30.315/2010/4.; BH 1999. 453.; BH 1996. 266.; ZOVÁNYI: *i. m.*, 403.

84 Vas Megyei Bíróság 17.P.20.096/2011/6.; Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 22.237/2006/4.; Legfelsőbb Bíróság Pfv. III. 22.128/1999/6.; BH 1998. 274.; *Az új Ptk. magyarázata V/VI., Polgári Jog, Kötelmi jog*, szerk. PETRIK Ferenc, WELLMANN György, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 344.

85 Legfelsőbb Bíróság Gfv. IX. 30.144/2011/4.; BDT 2007. 1707.

86 BH 1977. 118.

87 BH 1988. 80.; BH 1984. 489.; ZOVÁNYI: *i. m.*, 402.

88 BH 1992. 123.; *A Ptk. magyarázata, i. m.*, 323.; NOCHTA Tibor: *A gazdasági válság mint szerződési kockázat = Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára*, szerk. NÓTÁRI Tamás, Lectum Kiadó, Szeged, 2010, 211.

amely egyik felet sem jogosítja fel szerződésmódosítás kérésére, illetve nem vezet automatikusan szerződésmódosításhoz.⁸⁹ A piaci helyzet általános változása sem szolgálhat alapul az egyedi kontraktus bírósági módosítására: a szerződéskötéssel a felek mindegyike üzleti kockázatot vállal, a bírósági szerződésmódosítás intézménye nem lehet a vállalt üzleti kockázat megszüntetésének vagy újraelosztásának az eszköze.⁹⁰

Összességében tehát a Ptk. nem ad felhatalmazást arra, hogy a gazdasági élet egészét vagy egy-egy szerződéstípusba tartozó megállapodások minden alanyát érintő változások esetén a bíróságok az egyedi kontraktusokat módosíthassák.⁹¹ A gazdasági környezetváltozás, az adott termékek piacának összeomlása a szerződéskötés körülményeinek olyan lényeges megváltozását jelentheti, amelyre a felek a szerződéskötéskor nem számíthatnak, és az észszerű kockázatvállalás körében nem is számíthatnak, és ezeknek a következményeit a feleknek közösen kell viselni.⁹²

A hatályba nem lépett Ptk.,⁹³ a Szakértői Javaslat⁹⁴ és az új Ptk. tervezete⁹⁵ a szerződés bírósági módosítása alkalmazásának követelményéül szabta (a régi Ptk. három konjunktív feltételén kívül), hogy a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződéskötéskor nem volt előre látható, a körülményváltozást nem a szerződő fél idézte elő, és a körülményváltozás nem tartozik a fél rendes üzleti kockázatának körébe.⁹⁶ Az utolsó feltétel értelmezése során látunk arra lehetőséget, hogy a gazdasági válság és annak hatásai ne feltétlenül „rendes üzleti kockázatként” kerüljenek értékelésre, de ehhez az eddig irányadó bírói gyakorlat megváltozása szükséges.

Az új Ptk. a régi Ptk. szabályozásához képest pluszfeltételek támasztásával – az előbbiekből jelzett új értelmezési lehetőség figyelmen kívül hagyása esetén – még

89 *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. év V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*, szerk. OSZTOVITS András, Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014. 466–467.; Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30.315/2010/4.; Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.211/2008/7.; BH 1996. 145.; BH 1993. 670.; *A Ptk. magyarázata, i. m.*, 325.; Lásd: NOCHTA: *i. m.*, 4.

90 Kúria Pfv. I. 21.436/2012/7.; 2003/1. Választottbírósági határozat; BH 1993. 670.; BH 1988. 80.; BH 1985. 470.

91 6/2013. PJE; A CompLex Jogtár Ptk. 241. §-hoz fűzött magyarázata; CZUGLER: *A Kúria...*, *i. m.*, 40.: „amikor a szerződések nagy tömege társadalmi méretű és azonos hatásoknak van kitéve, úgy ennek következményeit lehetetlen egyedi peres eljárásokban kezelni, figyelemmel a peres eljárás időigényes voltára, továbbá arra, hogy egyedi perekben a bírói mérlegelés lehetősége kizárja, hogy azonos megoldások szülessenek.”

92 BDT 2000. 277.

93 2009. évi CXX. tv. 5:168. § (1) bek.

94 5:175. § (1) bek.

95 T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, Budapest, 2012. július, 6:192. §

96 *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, szerk. VÉKÁS Lajos, CompLex, Budapest, 2008, 845.: „A professzionális gazdasági szereplők követelményrendszerére épülő Javaslat világhossá teszi, hogy mindenki maga köteles felmérni a szerződéskötéssel együtt járó üzleti kockázatot, és annak bírói segédlettel történő csökkentésére nincs lehetőség.”

szűkebb körben teszi lehetővé a bírói szerződésmódosítást.⁹⁷ „A szerződés módosítása során a felekhez hasonlóan a bíróság is eltérhet a szerződésre vonatkozó diszpozitív szabályoktól, e döntése során – kivételképpen – a bíróságot is csak a kógens jogszabályok kötik.”⁹⁸

3.6. Gazdasági lehetetlenülés

A II. világháború előtti magánjogban már felismerték azt,⁹⁹ hogy a gazdasági válság olyan jogi problémákat produkál, amelyekben a szerződéses szolgáltatás abszolút értelemben lehetséges, viszont a kötelezett oldaláról gazdasági okokból és méltányossági alapon relatíve mégis lehetetlen.¹⁰⁰ „Gazdasági lehetetlenülés nemcsak akkor fog fenn, amidőn a szolgáltatás az adós nagyobb anyagi romlását vonná maga után, hanem már akkor is, ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között feltűnő aránytalanság volna és az egyik fél a másik rovására aránytalanul kedvezőbb vagyoni helyzetbe kerülne, úgy hogy a követelése, vagy éppen elfogadása a szolgáltató hibáján kívül beállott helyzet kiméretlen kizsákmányolásának és így a joggal való visszaélésnek a tekintete alá esnék.”¹⁰¹ A megfelelő jogi alapok és indokok kidolgozása után a gazdasági lehetetlenülést a relatív kötelemszünetető okok közé sorolták be¹⁰² azzal, hogy a szerződés teljesítése után már nem lehet gazdasági lehetetlenülésre hivatkozni, hiszen a teljesítés ténye igazolja, hogy az nem volt gazdaságilag lehetetlen.¹⁰³

97 6:192. § [Bírósági szerződésmódosítás] (1) Bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és a) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható; b) a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és c) a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe. (2) A bíróság a szerződést az általa meghatározott időponttól, legkorábban a szerződésmódosításra irányuló igény bíróság előtti érvényesítésének időpontjától kezdődően úgy módosíthatja, hogy a körülmények megváltozása miatt egyik fél lényeges jogi érdeke se sérüljön.

98 *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, szerk. VÉKÁS Lajos, Complex, Budapest, 2013, 656.; *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, szerk. VÉKÁS Lajos, GÁRDOS Péter, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 1640.

99 Ehhez lásd: CZUGLER: Hitelválságok kezelése..., i. m., 37–48.

100 MARKOS Olivér: *Gazdasági lehetetlenülés a valorizációs javaslatban*, Polgári Jog, 1(1925)/9, 359. Curia P. IV. 11622/1915

101 Curia P. V. 2226/1921.; Curia P. V. 1934/1921.; Curia P. III. 5021/1921.; ZOVÁNYI: i. m., 395.

102 MARKOS: i. m., 360.; Mtj. 1150. §; Curia P. V. 1613/1924.; Curia P. VI. 2537/1927.: „A gazdasági lehetetlenülés nem állandó, normális gazdasági életben alkalmazandó kötelemszünetető ok, hanem csak a gazdasági életnek rendkívüli, társadalmi, politikai katasztrófák által előidézett, előre nem látható, általános hatású változásai esetén, mint a méltányosság biztosító szelepe jöhet használatba.”

103 BLAU György: *Gazdasági lehetetlenülés. Vételár valorizálása*, Polgári Jog, 2(1926)/1-2, 39.

A gazdasági lehetetlenülést csak annyiban látták alkalmazhatónak, amennyiben „teljesen előreláthatatlan és általános, nagyhatású események folytán az áruszolgáltatás körülményei teljesen megváltoztak”.¹⁰⁴

Ezredfordulónk joggyakorlatában is a hátrányossá vált gazdasági, piaci környezet folytán aránytalanra vált szerződéses jogviszonyból a kötelezeti pozícióban lévő fél gazdasági lehetetlenülésre¹⁰⁵ hivatkozással próbált már szabadulni. A bíróság viszont arra a következtetésre jutott: nem kizárt a gazdasági okból történő lehetetlenülés, azonban a bankkölcsön-szerződésnél a kölcsön visszafizetési kötelezettség tartama alatt bekövetkezett gazdasági, piaci változások az üzleti kockázat körébe tartozó körülmények, amelyeket egy hosszú lejáratú kölcsönszerződés megkötésekor a kölcsönvevő (adós) nem hagyhat figyelmen kívül, és ebből következően azt viselni tartozik.¹⁰⁶

Hasonló ítéletek születettek bérleti¹⁰⁷ és részvény-adásvételi megállapodások kapcsán is: az üzleti kockázat körében előállott körülmények a gazdasági és érdekbeli lehetetlenülést nem alapozzák meg.¹⁰⁸

Más perben azt is megállapította a bíróság, hogy gazdasági lehetetlenülésre hivatkozva nem lehet kérni a kontraktus bíróság általi megváltoztatását, mivel a Ptk. 241. §-a szerinti bírósági módosítás és a szerződés lehetetlenülésének megállapítása egymást kizáró két ítéleti rendelkezésnek tekinthető.¹⁰⁹

A legújabb bírói ítéletkezésben viszont a gazdasági válság kapcsán már felmerült annak vis maiorkénti minősítése (amely a szerződés lehetetlenüléséhez vezet),¹¹⁰ valamint esetleges gazdasági, érdekbeli lehetetlenülésként értékelése.¹¹¹

3.7. A teljesítés megtagadása

Villamosenergia-kereskedelmi szerződés kapcsán keletkezett jogvitában az alperes a gazdasági világválság és következményeit vis maiornak tekintette, és erre hivatkozva

104 Curia P. VII. 7299/1925.; SZLADITS Károly: *Magyar magánjog vázlatok II. rész*, Grill Kiadó, Budapest, 1935, 103–104.; BLAU György: *Tartozások csökkentése mint válságjogi következmény*, Magyar Jogász Egyesület Értekezések, 1935, 63–93.; NOCHTA Tibor: *A gazdasági válság mint szerződési kockázat* című habilitációs tudományos előadása (Pécs; 2012. 12. 03.)

105 Régi Ptk. 312. § (1) bek.: Ha a teljesítés olyan okból vált lehetetlenné, amelyért egyik fél sem felelős, a szerződés megszűnik.; LB Pfv. IV. 21.139/2011.

106 Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.21.148/2009/4.

107 Pécsi Ítéltábla Gf. IV. 30.316/2010/4.

108 Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.21.118/2011/4.

109 BDT 2000. 277.

110 Tatabányai Törvényszék 10.P.21.001/2012/11.; LB-H-GJ-2011-152. Ezzel kapcsolatban még lásd: NOCHTA: *A gazdasági válság... i. m.*

111 Fővárosi Ítéltábla 9. Pf. 21.633/2012/5.; DIT-H-PJ-2011-42.

tagadta meg kontraktuális kötelezettsége teljesítését. A Fővárosi Ítéltábla döntésében kifejtette: „A gazdasági világválság a gazdasági élet valamennyi szereplőjét érintő és a vállalkozások gazdálkodására hosszabb ideig befolyással lévő folyamat, amely kétségkívül hatást gyakorol a gazdasági élet szereplőire, de nem tekinthető olyan, a gazdálkodó szervezeteken kívül álló eseménynek, amelynek következményei a gazdasági versenyben részt vevő vállalkozásokat azonos mértékben és azonos módon sújtja, illetőleg közvetlenül akadályozza a szerződéses kötelezettségek teljesítésében. A gazdasági világválság így egyrészt nem külső körülmény, másrészt az adott gazdálkodó szerv addigi gazdálkodásától függően tekinthető csak elhárítható vagy elháríthatatlan eseménynek, ezért nem minősül olyan objektív külső oknak, amely a fennálló szerződések teljesítésének megtagadásához jogos indokul szolgálna.”¹¹²

3.8. A szerződés megszüntetése

Volt arra is példa, hogy a kötelezett a felmondás¹¹³ (a szerződés egyoldalú megszüntetésének) jogintézményét használta a számára elnehezült szerződéstől való megváltásra. A bíróság megállapította,¹¹⁴ hogy az alperes (az adós) a felmondási jog gyakorlásával szerződésszegést követett el, mivel a kedvezőtlen tendenciákra, amelyek ismeretében a megállapodást megkötötte, a felmondás okául eredményesen nem hivatkozhat. A vagyoni helyzet megítélésénél az árbevétel-kiesést, a piaci helyzet kedvezőtlen alakulását, a likviditási problémákat nem lehet értékelni, a felmondási ok valóságát nem az utóbb ismertté vált tények alapján kell megítélni.¹¹⁵

A fenti, a szerződés dinamikáját követő elemzés jól mutatja, hogy a magyar bíróságok a gazdasági-pénzügyi krízishelyzeteket alapvetően szerződési kockázatként kezelik, és a *pacta sunt servanda* elve mellett teszik le a voksukat a *clausula rebus sic stantibus* tágitott értelmű alkalmazása helyett. A hazai bíróságokhoz hasonlóan az Európai Bíróság is¹¹⁶ – melynek ítélkezési tevékenysége kihat a tagállami bíróságok jogalkalmazási gyakorlatára¹¹⁷ – szerződési rizikónak tekinti a gazdasági-pénzügyi válságszituációkat, a gazdasági szereplőknek viselniük kell a tevékenységükkel járó gazdasági kockázatokat. Az Európai Bíróság szerint minden szerződéses jogviszonyban fennáll ugyanis annak a kockázata, hogy az egyik fél nem hajtja végre

112 Fővárosi Ítéltábla 13. Gf. 40.376/2011/9.

113 A Ptk. 525. § (1) bekezdésre hivatkozással mondta fel az alperes a hitelintézettel kötött kölcsönszerződést.

114 BH 2005. 63.

115 Hasonlóan lásd: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 12.G.41.487/2011/33.

116 C-118/07. ECLI:EU:C:2009: 715; M. Poiars Maduro főtanácsnok indítványa C-19/03. II. 24. ECLI:EU: C:2004: 524; C-162/96. ECLI:EU:C:1998: 293

117 GOMBOS Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban*, CompLex, Budapest, 2009, 27.

megfelelően a megállapodást, vagy egyenesen fizetéseképtelenné válik; ilyenkor a szerződő felek feladata, hogy ezt a kockázatot magában a szerződésben megfelelő módon csökkentsék.¹¹⁸

4. EURÓPAI KITEKINTÉS A GAZDASÁGI/ÜZLETI KOCKÁZAT SZERZŐDÉSI JOGI VONATKOZÁSAI KAPCSÁN

Az európai országok magánjogi normái és az európai magánjog egységesítését szolgáló kódexek (kódextervezetek) eltérő képet mutatnak a szerződéskötéskor előre nem látható események bekövetkezte folytán előállt kontraktusbeli egyensúlytalanság kezelése vonatkozásában.¹¹⁹

Európában általános nézet, hogy a bíróságok szerződésekre történő „beavatkozása” nem megengedett akkor, ha a felek meg tudják „védeni” magukat ún. ‘force majeure’ vagy ‘hardship’ klauzulákkal, amelyek a kontraktus megváltozott körülményekhez igazítására tartalmazznak előírásokat.¹²⁰ A ‘force majeure’ klauzula akkor használatos, ha a szerződő felek ellenőrzésén kívüli olyan esemény következik be, amely folytán a megállapodás teljesítése lehetetlenül, és ekkor a klauzula rendelkezéseiből a szerződési hatály felfüggesztése vagy a szerződés megszűnése következik.¹²¹ A ‘hardship’ klauzula funkciója olyan helyzetek megelőzése, ahol az előre nem látható körülmények lényeges változása a szerződési szinallagmát „felborítja”, és ebből kifolyólag a kontraktus teljesítése valamelyik fél számára lényegesen elnehezül; a klauzula alapján a szerződés „felülvizsgálatára” kerül sor a szerződő felek vagy harmadik személy által.¹²²

A francia szabályozás¹²³ a pacta sunt servanda elve mellett tart ki, arra alapozva, hogy a bíró nem tudja ítéletei nemzetgazdasági hatását felmérni, ezért nem módosíthatja a kontraktust (a bírói „szerződésmódosítás azzal a kockázattal jár, hogy veszélyezteti a másik szerződő fél egyéb, szerződésben vállalt kötelezettségeinek teljesítését, és ezzel általános egyensúlyhiányt vált ki megállíthatatlan és beláthatatlan láncreakción

118 C-47/07. ECLI:EU:C:2008: 726 Masdar Ltd. (UK) v Európai Közösségek Bizottsága; Hasonló álláspontokat lásd még: C-206/08. ECLI:EU:2009: 540 Eurawasser ügy; C-300/07. ECLI:EU:2009:358 Hans & Christophorus Oymanss-ügy; C-234/03. ECLI:EU:2005:644 Contse és társai ügy

119 Ez megmutatkozik a szerződési körülmények megváltozására alkalmazott kifejezésekben is: a francia imprévision, az olasz eccessiva onerosità, az angol frustration & hardship, a német Störung/ Wegfall der Geschäftsgrundlage nem ugyanazt takarják.

120 R. M. URIBE: *The effect of a change of circumstances on the binding force of contracts, Comparative perspectives*, Intersentia, Cambridge–Antwerpen–Portland, 2011, 16.

121 URIBE: *i. m.*, 14.

122 URIBE: *i. m.*, 14–15., 253.

123 Code Civil Art. 1148, Art. 1134.

keresztül...”).¹²⁴ Azonban a francia bírói gyakorlatba is beszüremkedik már a „szerződés igazságosságának” elve, amely alapján az előre nem látható gazdasági körülményváltozások esetén, a szerződéses egyensúly kirívó megbomlásakor a bíró elismeri a felek kontraktus-újratárgyalási lehetőségét,¹²⁵ azt a jóhiszeműség és a tisztességes üzletvitel elvei alapján lefolytatva.¹²⁶ Felmerült az az álláspont is, hogy a szerződési körülmények szerződéskötéskor előre nem látható megváltozásából eredő értékeltolódás érintheti a szerződési causát is, és ennek hiánya a kontraktus megszűnését eredményezheti.¹²⁷

Az osztrák szerződési jogi szakirodalom is óvatosan kezeli a pacta sunt servanda és a clausula rebus sic stantibus kérdéskört: az ABGB 901. §-a¹²⁸ alapján megtagadható a szerződés, ha a szerződéskötést követő körülményváltozások folytán a jogügylet-tipikus feltételek kiesnek, ez pedig nem volt előrelátható, és ez a helyzet mindkét szerződéses partnert érinti;¹²⁹ ennek jogkövetkezménye a szerződés „kiigazítása” vagy megszüntetése lehet.¹³⁰

A holland és az olasz normák¹³¹ különbséget tesznek a megállapodás létesítése utáni, a szerződés természetéből fakadó, a kontraktus rendes kockázata és a megállapodás jellegétől független körülményváltozások között, és ez utóbbiakkal kapcsolatban a méltánytalanul járt holland kötelezett a bíróságtól a szerződés módosítását, illetve megszüntetését kérheti, míg Olaszországban az a fél, aki számára a kontraktus teljesítése terheesebbé vált, csak a szerződés megszüntetése iránti igényt terjeszthet elő a bíróságnál.

A szerződéses jogviszonnnyal összefüggő vagy attól független rizikótényezők elhatárolása nélkül engedi a görög polgári jogi előírás¹³² és a közös referenciakeret vázlata¹³³ (ez utóbbi csak feltételekkel, pl.: rendkívüli körülményváltozás, előre nem

124 Thomas KADNER-GRAZIANO, BÓKA János: *Összehasonlító szerződési jog*, CompLex, Budapest, 2010, 435.

125 SZILÁGYI Ferenc: *Európai szerződési jog és a nemzeti szerződési jog rendszere: átültetési gyakorlatok és európai perspektívák*, Magyar Jog, 59(2012)/5, 281.

126 URIBE: *i. m.*, 46., 55., 57.

127 CSEHI: *i. m.*, 92.

128 Haben die Parteien den Bewegungsgrund, oder den Endzweck ihrer Einwilligung ausdrücklich zur Bedingung gemacht; so wird der Bewegungsgrund oder Endzweck wie eine andere Bedingung angesehen. Außer dem haben dergleichen Äußerungen auf die Gültigkeit entgeltlicher Verträge keinen Einfluß. Bei den unentgeltlichen aber sind die bei den letzten Anordnungen gegebenen Vorschriften anzuwenden.

129 VECSEY M.: *Wirtschaftsprivatrecht in Ungarn (ausgewählte Fragen)*, Bécs, Wirtschaftsuniversität Wien, 2013. 10. 24-én tartott előadása alapján.

130 Forrás: <http://kommentare.rdb.at/kommentare/contentVersion/rummel>; MANZ Online-Bibliothek; (2014. 03. 28.)

131 Burgerlijk Wetboek Art. 6:258; Codice Civile Art. 1467.; KADNER-GRAZIANO, BÓKA: *i. m.*, 425., 429.

132 388. §, KADNER-GRAZIANO, BÓKA: *i. m.*, 428.

133 *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law, Draft Common Frame of Reference*, Sellier, Munich, 2008, III-1:110: Variation or termination by court on a change of circumstances

látható kockázatnövekedés, a teljesítés túlságosan terhessé válása) a szerződést érintő körülmények rendkívüli megváltozása miatt a bírósági szerződésmódosítást, illetve szerződésmegszüntetést.

A svájci judikatúra szerint a bírói szerződéskezelés által pusztán egy utóbb keletkezett, masszív elfogadhatatlanság szüntető meg, azonban a teljes szerződési egyensúly nem állítható vissza.¹³⁴

A spanyol szerződési jog egyrészt tartalmaz olyan előírást, amely alapján tartós kontraktuális jogviszonyoknál, ha rendkívüli és előre nem látható esemény a szerződés teljesítését kirívóan elnehezíti, a teljesítésre kötelezett fél követelheti a szerződés megszüntetését;¹³⁵ másrészt a megállapodást a szerződési körülmények előre nem látható, váratlan és megterhelő megváltozása esetén a bíróság korrigálhatja a szerződés tartalmát, feltéve, hogy a szerződő felek sikertelen kísérletet tettek a szerződés újratárgyalására.¹³⁶

A szerb szerződési jog szerint, ha a szerződéskötés után az egyik fél kötelezettségének a teljesítését megnehezítő körülmény keletkezik, és emiatt a szerződés célja nem valósítható meg, továbbá ez a szerződő felek igényeinek nyilvánvalóan nem felel meg, valamint ez alapján a szerződés hatályban tartása általában is igazságtalan lenne, akkor az érintett fél (akinek a kötelezettsége súlyosbodott, vagy akinek a szerződési célja megváltozott körülmény miatt nem realizálható) kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását vagy megszüntetését.¹³⁷

Az új román Ptk. a szerb szerződési jogi rendelkezéshez hasonló szabályt tartalmaz: ha a szerződéses körülmények rendkívüli módon megváltoztak, és ez nem volt észszerűen előrelátható a szerződéskötéskor (impreviziune), és a teljesítésre kötelezett fél nem vállalta a körülményváltozás kockázatát, valamint a szerződéses kötelezettség teljesítése nyilvánvalóan igazságtalan lenne, akkor a bíróságtól kérhető a szerződés módosítása vagy megszüntetése, azonban a kereseti jog előfeltétele a szerződő felek közötti előzetes egyeztetés sikertelensége.¹³⁸

134 Forrás: http://de.wikipedia.org/wiki/lausula_rebus_sic_stantibus; (2014. 04. 03.)

135 LUKÁCS Nikolett: *A clausula rebus sic stantibus jogelv modelljeinek összehasonlító bemutatása, különös tekintettel a spanyol jogterületre*, Studia Iuvenum, DE ÁJK, Debrecen, 2011, 54–55., Conseil d'Etat March 30 1916 S. 1916. 3. 17. Cf

136 LUKÁCS: *i. m.*, 56., Codice Civile 1458. cikk

137 Zakon o obligacionim odnosima Član 133–136.; KADNER-GRAZIANO, BÓKA: *i. m.*, 426–427. Külön köszönet Dr. Dudás Attila egyetemi docensnek a konzultációkért és segítségéért.

138 Codul civil Art. 1271.; VERESS Emőd: *Új román Polgári Törvénykönyv, szerződések és a gazdasági válság*, Korunk, 3(2012) 4–5.; SZEKRÉNYES Johanna: *A pacta sunt servanda jogelv alkalmazásáról és a szerződések körülményeiben beállt előre nem látható változások joghatásairól az új Pk. értelmében*, OTDK-dolgozat, Budapest, 2015, 9–10. Külön köszönet Dr. Veress Emőd intézetvezető egyetemi docensnek a konzultációkért és segítségéért.

A német Polgári Törvénykönyv¹³⁹ lehetővé teszi a szerződés módosítást, ha előre nem látható, olyan változás következett be a szerződés létesítése után, amely alapján a kontraktust nem vagy más tartalommal kötötték volna meg, és a megállapodás változatlan fenntartása az egyik féltől nem várható el. Ha nem lehetséges a szerződés módosítása, vagy az a féltől észszerűen nem elvárható, akkor a hátrányos helyzetű fél elállhat a szerződéstől (tartós kötelelemnél felmondási joggal élhet).

Az angol jog ismeri a 'frustration' (meghiúsulás) és a 'hardship' (nehézség) jogintézményét a szerződéskötést követően bekövetkező előreláthatatlan rendkívüli eseményekkel kapcsolatban.¹⁴⁰ A 'frustration' bekövetkezése a szerződés megszűnését eredményezi és a szerződés alanyai mentesülnek minden további szerződéses kötelezettség teljesítése alól.¹⁴¹ A 'frustration-t' generálhatja jogi lehetetlenülés (valamely szerződéses szolgáltatás vállalását utóbb jogszabály megtiltja),¹⁴² fizikai lehetetlenülés (tűz vagy földrengés következtében a szerződés közvetett tárgya megsemmisül)¹⁴³ és jogi célbeli lehetetlenülés (Krell v Henry [1903] 2 k. B. 740) is.¹⁴⁴ A 'hardship' révén a szerződő feleknek lehetőségük nyílik arra, hogy a megváltozott körülményekhez igazítsák a köztük lévő kontraktuális jogviszonyt.¹⁴⁵ A gazdasági-pénzügyi krízishelyzetek megoldására a következő preferenciák kerültek meghatározásra: elsősorban a szerződő felek alakítsanak ki megfelelő rendelkezéseket kontraktusukban ('hardship clauses': a szerződés újratárgyalásának mechanizmusát, eljárását határozza meg a jóhiszeműség elvének szem előtt tartásával),¹⁴⁶ ezek hiányában lehetőség nyílik harmadik személy (választottbíró) által a felek közötti jogvita megoldására, a szerződés módosítására, illetve megszüntetésére révén ('intervene clause':¹⁴⁷ annak a szankciója, ha a szerződő felek elmulasztják a 'hardship' miatti újratárgyalását a kontraktusnak).¹⁴⁸

139 Bürgerliches Gesetzbuch § 313 Störung der Geschäftsgrundlage

140 Erről részletesen: G. TREITEL: *Frustration and Force Majeure*, Sweet&Maxwell, London, 2014.

141 H. G. BEALE, W. D. BISHOP, M. P. FURMSTON: *Contract Law, Directions*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 265.

142 R. HALSON: *Contract Law*, Pearson, Harlow, 2013, 423–425.; BP Exploration Co (Lybia) Ltd v Hunt (No 2) (1979)

143 M. CHEN-WISHART: *Contract Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 318.; C. ELLIOTT, F. QUINN: *Contract Law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2011, 305.

144 J. POOLE: *Contract Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 470–478.; S. A. SMITH: *Atiyah's Introduction to the Law of Contract*, Clarendon Press, London, 2005, 184.

145 E. MCKENDRIK: *Contract Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 402.

146 A. BURROWS: *A Casebook on Contract*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, 707.

147 E. MCKENDRIK: *Contract Law*, Palgrave Macmillan, Houndmill, 2011, 257.

148 E. MCKENDRIK: *Contract Law*, McMillan Law Masters, London, 1997, 255–256., 266–270., 282–284.; KADNER-GRAZIANO, BÓKA: *i. m.*, 438–439.

A Gandolfi-féle Ptk.,¹⁴⁹ az Európai Szerződési Alapelvek,¹⁵⁰ a Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei,¹⁵¹ valamint az Európai Parlament és a Tanács közös európai adásvételi jogról szóló rendelettervezete¹⁵² a szerződés újratárgyalására ösztönzik a feleket a szerződéskötéskor előre nem látható események (melyek a szerződési egyensúlyt megbontják) bekövetkezése esetére. Ha észszerű határidőn¹⁵³ belül nem jutnak a felek egyezsége, akkor bírósághoz fordulhatnak a szerződés módosítása vagy megszüntetése végett.

Egyetértünk Nochta Tiborral abban,¹⁵⁴ hogy a szerződéskötés után felmerülő többletkockázatok méltányos elosztása szükségeltetik,¹⁵⁵ a magunk részéről úgy véljük, hogy ehhez a Gandolfi-féle Ptk., az Európai Szerződési Alapelvek, a Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei és a CESL rendelkezései nyújtják a legoptimálisabb eszközt.

A fenti, a szerződési kockázathoz kapcsolódó európai kitekintés jól mutatja, hogy az ismertetett európai szerződési jogok adekvátabb és rugalmasabb választ adnak a szerződéskötést követően felmerülő, észszerűen előre nem látható gazdasági kockázatok kontraktuális kezelésére. Ezek ismeretében a magyar jogalkotó és a magyar bíróság is újraértelmezhetné a problémakörhöz való hozzáállását, hiszen: „A szerződésekbe történő beavatkozás lehetősége és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jogösszehasonlításban is felismerhető korlátozása összefügg azzal, hogy az állami szervezetek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban világviszonylatban lényegesen megváltozott [...] Nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik [...] gyakran kétséggé válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul maradása is.”¹⁵⁶

149 Európai Szerződési Törvénykönyv 2001 (Európai Magánjogtudósok Akadémiája) 97. Cikk, 157. Cikk

150 Principles of European Contract Law 1995–2002 6:111. §

151 Principles of International Commercial Contract 6.2.1., 6.2.2., 6.2.3 §§

152 Common European Sales Law (CESL) 89. cikk

153 A Gandolfi-féle Ptk.-nál ez 3, illetve 6 hónap.

154 NOCHTA: *i. m.*, 216.

155 Ehhez lásd még: 1987. évi 20. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló, Bécsben, az 1980. évi április hó 11. napján kelt Egyezménye kihirdetéséről (Bécsi Vételi Egyezmény) 79. cikk (1) bek.

156 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

TÁRSASÁGIRÁNYÍTÁS (A) VÁLSÁGBAN?

1. BEVEZETÉS

A „gazdasági válság” kifejezés használata veszélyes. Ennek oka abban keresendő, hogy véleményünk szerint a válság már nemcsak a gazdasági szférát érinti, hanem tovagyűrűző hatása van a társadalom különböző szegmenseibe, ezzel társadalmi és szociális válságot aposztrofálhatunk. A válság kifejezés szintén félrevezető, hiszen a felmerülhet, hogy minden egyes krízist egyszeri eseménynek tekintünk.² Holott semmiképpen nem erről van szó, hanem – úgyis mondhatjuk, hogy a kapitalizmus alaptulajdonságáról – a rendszeres időközönként bekövetkező recesszióról – bár ennek mértéke és hatása változó –, így további distinkciókat követel a magyarázat. Ezzel természetesen nem a válság jelentőségét és hatásait becsljük le és negligáljuk, hanem pusztán a tényszerűség kedvéért bocsátjuk ezt a következő írás elé. A gazdasági válság jelenségét lehet önmagában vizsgálni (kell is), de nem szabad szem elől téveszteni az annak történeti létében rejlő olyan tudományos következtetéseket, melyekkel esetleg a későbbi válságok megelőzését érhetjük el.³

Hogyan lesz a gazdasági válság társasági jogi vizsgálat tárgya? A kiinduló tény ehhez a világgazdaság szereplőinek jogi formája: azok a kereskedelmi társaságok, alakzatok, melyek alkalmazásával világszerte szerveződnek a kereskedők. A kereskedelmi társaságok működésének társadalmi és egyéb hatásairól számos mű született,⁴ de ezektől függetlenül objektív tény a gazdasági szerveződések egyik alapvető formája, a gazdasági vagy kereskedelmi társaság.

A tanulmány címében a társaságirányítást, a szervezetestét állítjuk középpontba, ennek oka alapvetően a „szervezetestés” jelentősége, amely a társaság egyik lényegi elemét adja. Elegendő utalni a magyar jogi terminológiára és paradigmára, mely a jogi személyiség és a gazdasági társaság jellemzőinek dogmatikai és jogszabályi alapjait keresi.⁵ Ezen kutatások és kísérletek eredményessége és érvényessége mellett

1 Dr. Auer Ádám PhD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet

2 A válság szó etimológiájához lásd: BALOGH László Levente: *A válság patológiája*, 2000 folyóirat, (2009)/9.

3 Ilyen például a magyar korlátolt felelősségű társaság bevezetése 1930-ban, a magyar Kereskedelmi törvénykönyv elfogadása 1875-ben. Mindkettőt rendkívüli gazdasági válság közepette fogadták el, és a mai napig alkalmazható megoldásokat kínálnak.

4 Például: David C. KORTEN: *A tőkés társaságok rémuralma*, Magyar Kapu Alapítvány, Budapest, 1996.

5 2013. évi V. törvény 3:1. §

el kell fogadnunk a jelen írás keretei között, hogy a gazdasági társaság lényegi eleme a szervezetiség (a Ptk. szerinti állandó szervezet), mely immanens része a működésnek. Ha végiggondoljuk, akkor szinte nem is találunk olyan társasági tevékenységet, amelynek ne lenne szervezeti kapcsolódása, hiszen a legtöbb társasági jogcselekmény szervezeti döntést igényel, vagy szervezeti döntéssel alapuló felhatalmazás ad lehetőséget az adott jogcselekményre. Csehi Zoltán szerint a Ptk.-beli jogi személyiséget a szervezetiség jeleníti meg, „a szervezetiség adja az alapvető jellemvonását ezen jogalanyoknak”.⁶ A szervezeti alapösszefüggések és az ezekkel kapcsolatos tételek szinte egy időben jelentkeztek a gazdasági társaságok megjelenésével. Gondolhatunk itt a megbízó-ügynök elméletekre, a részvényesi pozícióhoz kapcsolódó alapvető követelményekre, újabban az intézményi befektetőkre irányadó szabályokra is.

A harmadik kiindulópontot az jelenti, hogy miért kell európai jogi szinten vizsgálni a szervezetiség kérdését. Erre a válasz részben kézenfekvő. A válság negatív eredményei nem maradtak a társaságon és a stakeholdereken belül, hanem szélesebb társadalmi következményekkel jártak, mely az állami szerepvállalást és beavatkozást vonta maga után. Talán kijelenthető az is, hogy a gazdasági válság hatásai sohasem maradnak nemzetállami keretek között, hiszen a globális gazdasági kereskedelmi viszonyok maguk után vonják azt, hogy a globális gazdasági recesszió szintén – eltérő mértékben ugyan – globálisan jelentkezzen. Ebből kifolyólag a gazdasági válság nehezen kezelhető tartósan nemzetállami szinten, mert ha a probléma nemzetközi, akkor kísérletet kell tenni a rendelkezésre álló eszközök alkalmazásával a nemzetközi kezelésre. Magyarország az Európai Unió tagja, így figyelembe kell vennie azt, hogy az Európai Unió társasági joga, annak jogpolitikája hogyan reagált erre a kérdésre.

A fenti gondolatmenetet összefoglalva: ha a gazdasági társaságokkal kapcsolatos kérdések alapvetően szervezeti kérdések, így a válságban játszott szerepük is szervezeti kérdésként jelentkezik. A válság globális jellegére tekintettel ezért nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Európai Unió hogyan reagált erre a problémára.

A tanulmány szervezetiséget vizsgáló keretei a corporate governance (felelős társaságirányítás) témakörbe illeszkednek. Ez az a kifejezés, mely az utóbbi évtized egyik olyan gyűjtőfogalma lett, melyben a gazdasági társaságokra irányadó új előírások, a társaságokkal szemben megfogalmazott követelmények helyet kaptak. Véleményünk szerint ez a gondolatrendszer egységes paradigmává még nem jutott el, a továbbiakban látni fogjuk, hogy az Európai Unióban szintjén pedig különösen nem. A lehetőség azonban nyitva áll, és a következő évek tudományos és jogalkotási kérdése lesz, hogy erre a szintre lép-e ez a témakör.

6 CSEHI Zoltán, SZABÓ Marianna (szerk.): *A vezető tisztségviselő felelőssége*, Complex Kiadó, Budapest, 2015, 9.

Az Európai Unió követelményei előtt röviden ki kell térni további két aspektusra a bevezetésben. Az első, hogy a corporate governance követelményei nemzetközi szinten az OECD által összefogottan jelentek meg és értek el érdemi és tartós hatást. Az OECD és a G20-ak 2015-ben több évi előkészítő munka után újrakodifikálták az ajánlásgyűjteményeket, így ma egy aktuális és adaptálandó keret áll rendelkezésre ezen a területen, melyre a regionális szervezeteknek reagálniuk kell.

A másik aspektus, hogy a nemzetközi szintű felelős társaságirányítási ajánlásokhoz hasonlóan a regionális együttműködés terén is több forrás áll rendelkezésre, melyek az Európai Unió szintjén párhuzamosnak tekinthetők. Általános felelős társaságirányítási ajánlásokat fogadott el a Nemzetközösség (*Commonwealth*),⁷ amely 1999-ben hozta nyilvánosságra a „*Principles for Corporate Governance in the Commonwealth*” című ajánlásgyűjteményét. Az 1991-es Harare Nyilatkozat óta tartozik a Nemzetközösség feladatai közé a felelős társaságirányítási és az ehhez hasonló területek (például a jó kormányzás, emberi jogok) szabályozása.⁸ Az ajánlások olyan magatartásokat foglalnak össze, amelyek a legjobb gyakorlatot jelentik (*best practices*) a vállalat működése során, és nem csupán a piaci szegmensre, hanem az állami részvétellel működő gazdálkodó szervezetek esetében is irányadóak lehetnek.⁹

2. AZ EURÓPAI UNIÓ TÁRSASÁGI JOGI AKCIÓTERVEI 2003, 2012

Az Európai Unió tevékenysége a felelős társaságirányítási gondolkodást illetően 2003 óta meghatározott mezsgyén halad, amely 2012-ben ért el egy olyan szakaszhoz, mely pillanatnyilag még nem a végső, de jelentős cezúraként is értékelhető. A szervezetrendszerre vonatkozó corporate governance uniós jogpolitika sarokköveit a 2003-ban és 2012-ben elfogadott akciótervek jelentik. A fejlődési tendencia ezen jellemzőire már az alcím is utal, ugyanis az Európai Unió felelős társaságirányítási politikájának első állomása az a 2003-as akcióterv volt, amely *A társasági jog modernizációja és a corporate governance javítása az Európai Unióban* címet viselte.

Az Akcióterv lépéseinek elemzése előtt érdemes kitérnünk arra, hogy milyen előzmények után került sor a corporate governance uniós szintű lépéseinek a

7 Korábbi nevén Brit Nemzetközösség, amely a nevében 1949 óta nem használja hivatalosan a „brit” jelzőt. BLAHÓ András, PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula Kiadó, Budapest, 2011, 428.

8 BLAHÓ, PRANDLER: *i. m.*, 429.

9 CACG Guidelines – Principles for Corporate Governance in the Commonwealth; Thomas CLARKE: *International Corporate Governance – a comparative approach*, Routledge, Abingdon, New York, 2007, 251.

kidolgozására. Az Európai Unió vállalatirányítási szabályozásának véleményünk szerint három forrása volt. Az első a tagállami jogalkotás, amely létrejöttét tekintve megelőzte az uniós jogalkotást. A tagállamok közül elsőként Spanyolország, Németország, majd később Franciaország és Olaszország alkotott olyan jogszabályokat, amelyek bár az önkéntesség elve alapján, de érintették a felelős vállalatirányítás kérdését.¹⁰ A második forrás az Amerikai Egyesült Államok által elfogadott *Sarbanes-Oxley Act*, azaz a Részvénytársaságok Számviteli Reformjáról és a Befektetők Védelméről szóló 2002. évi törvény.¹¹ A SOX kiváltó okai legfőképpen az USA vállalati botrányai voltak: kiváltképp az *Enron*, valamint számos cég, többek között a *Xerox*, *AOL*, *Global Crossing*, *Worldcom* pénzügyi összeomlása.¹² A harmadik kiváltó okot pedig az Európai Unión belül is kirobbant vállalati botrányok (Franciaországban a *Vivendi Universal*, Nagy-Britanniában a *Marconi*, a német *Deutsche Telekom* tartozási botránya) képezték.¹³ A három ok együttesen járult hozzá ahhoz, hogy az EU lépéseket tegyen a társaságirányítási anomáliák következtében felmerült problémák megoldása felé.¹⁴ Ennek érdekében 2001-ben szakértői testületet állított fel *High Level Group of Company Law* néven.

A *High Level Group of Company Law* 2002-ben nyújtotta be zárójelentését, amelyben a szakértői csoport amellet foglalt állást, hogy a corporate governance-t illető főbb szabályozási impulzusoknak elsősorban a piaci szereplőktől kell jönnie, és az általuk alkotott normák megsértésének következményeit is a piacnak kell levonnia. Az Európai Unió szerepe az egyes tagállami szabályok és főbb célkitűzések közötti koordináció elősegítése, amely hozzájárul a corporate governance fejlesztéséhez a tagállamokban. A tagállam feladatai közé tartozik, hogy a joghatósága alatt álló társaságok számára előírja valamely magatartási kódex alkalmazását.¹⁵

10 KECSEKÉS András: *Befektetővédelmi reformok az Egyesült Államokban és Európában*, Magyar Jog, 56(2009)/5, 298–307., 304.

11 *Uo.*, 298.

12 *Uo.*, 298.

13 *Uo.*, 304.

14 Klaus J. Hopt álláspontja szerint ennek oka, hogy a nemzetközi verseny és a globalizáció következtében a nemzetállamok szuverenitására a piac nincs tekintettel, ezzel a jogalkotási tevékenységük is előrevetíti az EU fellépésének szükségességét. Klaus J. HOPT: *Gemeinsame Grundsätze der Corporate Governance in Europa?* Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 29(2000)/4-5, 779–818., 818.

15 *High Level Group of Company Law*: *Moderne gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen in Europa*. 2002. 86. Forrás: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/report_de.pdf (2016. 05. 09.)

A szakértők a felelős társaságirányítással kapcsolatban számos kérdést érintettek, azonban a munkájukban elsősorban a társaságok belső viszonyaira koncentráltak.¹⁶ Javasolták a tőzsdén jegyzett gazdasági társaságok felelős társaságirányítási jelentéseinek elkészítését és közzétételét, az erre vonatkozó szabályok irányelvi rögzítését. Ebben a jelentésben a társaságnak a saját szervezeti működéséről kell nyilatkoznia. Kiemelten vizsgálták a honlap mint eszköz alkalmazásának a lehetőségét azzal kapcsolatban, hogy a részvényesek számára a társasággal kapcsolatos információk elérhetőek legyenek,¹⁷ valamint a részvényesek levélszavazásának és a konferencia-közgyűlés megvalósításának megengedhetősége is előtérbe került.¹⁸ Ez utóbbinál kifejezetten megjelenik, hogy a jogi lehetőségét és nem a kötelezettségét kell előírni a konferencia-közgyűlés tartásának. Vizsgálták az intézményi befektetők helyzetét, amellyel kapcsolatban a tagállami szabályok átvizsgálása után arra az álláspontra jutottak, hogy az intézményi befektetők tevékenysége és a szavazás során követendő politikáját, és az ezzel kapcsolatos információk közzétételét elő kell segíteni.¹⁹ A társaságok szervezetrendszerét illetően a javadalmazás, jelölés és függetlenség kérdését helyezték középpontba. A szakértők arra tettek javaslatot, hogy az Unió alapelvek és nem kötelező erejű szabályok alkotásával ösztönözze arra a tagállamokat, hogy egymás jogalkotási technikáit közelítsék.²⁰

A szakértői bizottság jelentése alapján az Európai Unió 2003-ban hirdette meg a társasági jog modernizációját érintő *Akciótervet*.²¹ Az *Akcióterv* célja a felelős társaságirányítással kapcsolatos uniós politika közös nevezőre hozása volt, amely jogalkotási szempontból az irányelveken és az ajánlásokon keresztüli szabályozást tartotta alkalmasnak.²² Az Akcióterv deklarálta, hogy mind a versenyképesség növelése, mind a gazdasági növekedés és a társaságok eredményes működésének eléréséhez hozzájárul a corporate governance. Ezen Akcióterv prioritásai közül csupán az egyik volt a felelős társaságirányítás.²³

16 *Uo.*, 76.

17 *Uo.*, 79.

18 *Uo.*, 79.

19 *Uo.*, 21.

20 KECSKÉS: *i. m.*, 304.

21 Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Union – *Aktionsplan* Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel, 2003. COM(2003) 284 Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0284:FIN:DE:PDF> (a továbbiakban: Akcióterv) (2016. 05. 09.)

22 Akcióterv 9.

23 Ilyen további téma volt: tőkevédelem, vállalatcsoportok, további társasági formák alkalmazásának lehetősége.

A corporate governance-t illetően az Akcióterv a brit Cadbury-bizottság által alkalmazott definíciót²⁴ használta, és megállapította – a szakértői anyagra támaszkodva –, hogy önálló uniós felelős társaságirányítási kódex megalkotása szükségtelen.²⁵ Az Európai Unió előtt két út létezett a társaságirányítási problémák kezelésére: a nem kötelező szabályok alkalmazásán alapuló brit rendszer, valamint a szigorú törvényi szabályokat hatályba léptető Amerikai Egyesült Államok által választott lehetőség.²⁶

Az EU köztes megoldást alkalmazott: egyes területeken irányelvi, más témakörökben ajánlásokon keresztüli szabályok megalkotását helyezte kilátásba. Az akcióterv által meghatározott jogalkotási prioritások között jelent meg, hogy a tőzsdei kibocsátók éves beszámolója tartalmazzon corporate governance jelentést; a társaságokon belül a részvényesi jogok gyakorlásának az elősegítése; a független és a társasággal munkaviszonyban nem álló igazgatósági és felügyelőbizottsági tagok szerepének növelésére, jelölési, javadalmazási, audit bizottság létrehozására irányuló ajánlása; az igazgatósági tagok javadalmazására vonatkozó ajánlások megfogalmazása.²⁷ Mindezeket a célokat az Unió rövid és középtávon kívánta elérni, és az egyes jogalkotási irányokat is meghatározta ezekkel kapcsolatban: a felelős társaságirányítási jelentés közzétételét és a részvényesi joggyakorlás elősegítését irányelvi szinten,²⁸ az igazgatósági tagok javadalmazására vonatkozó szabályokat ajánlásban, a bizottsági rendszert és a független tagokat érintő minimum standard szabályokat szintén ajánlási szinten kívánta meghatározni.²⁹

24 A szakirodalom szinte kivétel nélkül nemcsak a brit rendszer, hanem a felelős társaságirányítás első forrásaként említi az 1992-ben készült, Sir Adrian Cadbury nevéhez fűződő jelentést, amely komplex módon nemcsak definiálta a corporate governance-t, hanem konkrét ajánlásokat, valamint új szabályozási technikát is megfogalmazott. Ehhez részletesen lásd: AUER Ádám: *A felelős társaságirányítás megjelenése a magánjogban (viszonyítási pontok és dogmatikai következtetések)*, Doktori értekezés, 2013, 74–83.

25 Akcióterv 13. Ezzel szemben az addig elérhető nemzetközi eredményeket összegezték. Vö. SIMON DEKAIN: *Reflexive Governance and European Company Law*, *European Law Journal*, 15(2009)/2, March, 224–245., 232., 244.

26 Az EU-n belül eltérő szabályozás indokaként határozható meg továbbá, hogy az amerikai rendszerrel összevetve a tagsági összetétel nem szétaprózott, hanem a meghatározó, ellenőrző részvényesek szerepe erős, valamint az önszabályozási mechanizmusok gyengébbek. LUCA ENRIQUES, PAOLO VÜLPIN: *Corporate Governance Reforms in Continental Europe*, *Journal of Economic Perspectives*, 21(2007)/1, 117–140., 137.

27 Akcióterv 4–11.; MICHAEL KORT: *Standardization of Company Law*, *European Company and Financial Law Review*, 5(2008)/4, 379–421., 401.

28 Akcióterv 28.

29 Uo., 29–30.

Az Akcióterv alapján intenzív jogalkotási hullám indult meg,³⁰ amelynek eredményeképpen a felelős társaságirányítással kapcsolatban az Európai Unió számos jogszabályt és több nem kötelező iránymutatás bocsátott ki.

A felelős társaságirányítással foglalkozó normákat többféleképpen is csoportosíthatjuk: az első szempont, ha az elfogadás idejét tekintjük irányadónak, és időszámban, retrospektív módon tekintjük át, hogy milyen jogalkotási termékek jelentek meg. További támpontként jelentkezik az a csoportképző ismérv, ha az egyes szabályozási tárgyköröket vizsgáljuk, ezzel kapcsolatban azonban megállapítható, hogy a felelős társaságirányításra vonatkozó normákat nem sporadikusan, azaz több helyen, eltérően szabályozzák, hanem egy adott témakör rendelkezéseit többé-kevésbé egységes jogszabályok rögzítik. Véleményünk szerint a felelős társaságirányításra irányadó szabályokat jogforrási szempontból szükséges csoportosítani, hiszen ezáltal dombozódik ki leginkább az egyes szabályozási tárgykörök jogi jellege.

Az uniós jog a társasági joggal kapcsolatban egyrészt bizonyos kérdésekben hasonló szabályozás bevezetésére törekedett az egyes nemzeti jogok közelítésével, másrészt elsősorban az uniós jogban gyökerező társasági formák létrehozását szorgalmazta.³¹ Az előbbi kategória részének tekinthetők a *corporate governance* tárgykörébe tartozó jogszabályok, amely több alpontra bontható aszerint, hogy az EU milyen jogforrásban szabályozta az adott területet. A felelős társaságirányítás uniós társasági formákat érintő normái véleményünk szerint beleilleszkednek az első kategóriába, ezért nem kezeljük elkülönülten, önállóan ezt a területet.

2.1. A 2006/46/EK irányelv – a felelős vállalatirányítási jelentés közzététele

A Közösség a Bizottság 1725/2003/EK rendeletével fogadta el az egyes számviteli elvek nemzetközi alkalmazását, amelynek indoka az volt, hogy a nagyméretű vállalati botrányok számviteli visszaélésekre is visszavezethetőek voltak.³²

30 Zumbansen szerint az európai társasági jogi jogalkotást hozta újfent mozgásba. Peter ZUMBANSEN: *'New Governance' in European Corporate Law Regulation as Transnational Legal Pluralism*, European Law Journal, 15(2009)/2, 246–276., 259.

31 Szerk. MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Európai Társasági jog*, KJK, Budapest, 2004, 32.; JÓZON Mónika: *A jogharmonizáció jövője a bővített belső piacon az Alkotmányos Szerződés tükrében*, Iustum Aequum Salutare, 2(2006)/3-4, 53–65.

32 Összhangban az 1606/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel. Ezzel összefüggésben: az éves és összevont (konszolidált) éves beszámoló jog szerinti könyvvizsgálatáról rendelkezik az Európai Parlament és a Tanács 2006/43/EK irányelve.

Az Akcióterv nyomán a 2006/46/EK irányelv módosította a korábbi, beszámolókról rendelkező uniós jogforrásokat.³³ Az új irányelv alapján a tagállamoknak szabályozniuk kellett, hogy azok a társaságok,³⁴ amelyeknek az értékpapírjait szabályozott piacra bevezették,³⁵ tegyenek közzé az éves üzleti jelentés részeként vállalatirányítási nyilatkozatot is.³⁶ A társaság által kiadott nyilatkozatnak ki kell terjednie: egyrészt valamely felelős társaságirányítási kódexnek való megfelelésre, másrészt olyan szöveges összefoglalóra, amely az adott társaság vezetésének gyakorlatát mutatja be.³⁷

A kódex tekintetében az irányelv széles döntési jogosultságot biztosít a tagállamoknak, ugyanis nem írja elő egyetlenegy kódex igénybe vételét sem, hanem a tagállami jogalkotó vagy a társaság választására bízta, hogy megköveteli-e valamely felelős társaságirányítási ajánlásgyűjtemény kötelező alkalmazását.³⁸

Az irányítási gyakorlat tekintetében a nyilatkozatnak ki kell terjednie:³⁹ a pénzügyi beszámolási folyamattal összefüggésben a belső ellenőrzési és kockázatkezelési rendszerek főbb jellemzőire, a közgyűlés működésére és hatáskörére, valamint a részvényesek jogaira és ezek gyakorlására (kivéve, ha ezen információról a nemzeti jogszabályok vagy rendelkezések teljes mértékben gondoskodnak); az ügyviteli, ügyvezető és felügyelő testületek és ezek bizottságainak összetételére, valamint működésére. A társaság által kibocsátott nyilatkozat elkészítését könyvvizsgáló ellenőrzi.⁴⁰

Az irányelv a fentieknek megfelelően kettős nyilatkozattételi szisztémát vezetett be. Az uniós előírás véleményünk szerint deklaratív jellegű közzétételt követel

33 Az Európai Parlament és a Tanács 2006. június 14-i 2006/46/EK irányelve a meghatározott jogi formájú társaságok éves beszámolójáról szóló 78/660/EGK, az összevont (konszolidált) éves beszámolóról szóló 83/349/EGK, a bankok és más pénzügyi intézmények éves beszámolójáról és konszolidált éves beszámolójáról szóló 86/635/EGK, valamint a biztosítóintézetek éves és összevont (konszolidált) éves beszámolójáról szóló 91/674/EGK tanácsi irányelv módosításáról. (HL L 224., 2006.8.16., 1–7. o.)

34 A konszernre vonatkozóan ugyanezen irányelv 83/349/EK irányelv 36a cikkébe iktatta be utaló norma alkalmazásával ezt a kötelezettséget.

35 2004/39/EK irányelv 4. cikk 14. pontja szerint. Ugyanilyen tekintet alá esik, ha ugyanezen a helyen a 15. pont szerinti (ez lesz a másodlagos piac). Ha részvényeken kívül más értékpapírt vezettek be szabályozott piacra, a tagállamok mentesíthetik a társaságokat a nyilatkozat közzététele alól, kivéve a takeover és a társaság belső ellenőrzési és kockázatkezelési rendszerének főbb jellemzői vonatkozásában. Vö. 78/660/EGK irányelv 46a (1) és (3) bekezdés.

36 2006/46/EK irányelvvel beiktatott 78/660/EGK irányelv 46a cikk

37 Uo.

38 2006/46/EK irányelv 1. cikk 7. a), b) pontok

39 A takeover szabályokat nem tekintjük elsődlegesen corporate governance jogforrásoknak, azonban a 2004/25/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (takeover) 10. cikke (1) bekezdésének c), d), f), h) és i) pontjában előírt információkat közzé kell tenni a felelős társaságirányítási jelentésben, ha a társaság az irányelv hatálya alá tartozik.

40 2006/46/EK irányelvvel beiktatott 78/660/EGK irányelv 46a cikk (2) bek.

meg a társaságoktól. Ennek oka legfőképpen abban rejlik, hogy a közzétett információk tartalmát illetően nem tartalmaz előírásokat, hanem vagy a tagállami kódexet, vagy a nemzeti jogot jelöli meg a rendelkezés tartalmának kitöltéséül. A nyilatkozattétel kötelező jellege mellett nem jelenik meg a tartalmi vizsgálat követelménye, az esetleges tartalmi hibákért való következmények levonását az irányelv a piacra bízza.

A 78/660/EGK irányelvet – több más irányelvvel együtt – az Európai Unió 2013/36/EU irányelve hatályon kívül helyezte. Az Irányelv 20. cikke értelmében a vezetés beszámolójának részévé tette a vállalatirányítási nyilatkozatot. A fenti tartalom nem változtatott, hanem a szigorítás irányába ható rendelkezésként vezette be, hogy a könyvvizsgálónak véleményyt kell nyilvánítania a belső ellenőrzési és kockázatkezelési rendszer főbb jellemzőiről.⁴¹ A könyvvizsgálónak továbbá ki kell térnie a jelentésében arra, hogy a társaság nyilatkozatban szereplő információkat.⁴²

2.2. A részvényesi joggyakorlás elősegítése

Az Európai Parlament és Tanács 2007/36/EK irányelve rendelkezik az egyes részvényesi jogok gyakorlásáról a tőzsdén jegyzett társaságokban.⁴³ Az irányelv a *corporate governance* tárgykörén belül a részvényesi joggyakorlás egyes aspektusaival, különösen a határon átnyúló szavazás problémájával foglalkozik. Az irányelv legfontosabb cikkei a közgyűlésen való elektronikus részvétellel, valamint a képviselő útján történő szavazással kapcsolatban állapítanak meg szabályokat. Az elektronikus részvétel akadályainak lebontására az irányelv három eszköz alkalmazását teszi lehetővé: a közgyűlés valós idejű közvetítését, a valós idejű kétirányú kapcsolattartást, illetve a közgyűlés előtt vagy annak során a szavazatok leadására alkalmazott olyan mechanizmust, amelynek révén nincs szükség a közgyűlésen személyesen jelen lévő képviselő kijelölésére.⁴⁴ A képviselő útján történő szavazásnál alapvető követelmény, hogy a tagállamoknak hatályon kívül kellett helyezniük azon jogszabályaikat, amelyek

41 Valamint a 37. lábjegyzetbe foglalt információkról.

42 2013/36/EU irányelv 20. cikk. (HL L 176., 2013.6.27., 338–436. o.) Vö. 2000. évi C. törvény 95/B. §, 156. § (5) bek.

43 Ide tartozik tágabb értelemben a 2001/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv az értékpapírok hivatalos tőzsdei jegyzésre történő bevezetéséről és az ilyen értékpapírokról közzéteendő információkról, a 2004/109/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, amely a szabályozott piacra bevezetett értékpapírok kibocsátóival kapcsolatos információkra vonatkozó átláthatósági követelményekről szól. Az utóbbi irányelv minimumszabályok megalkotását teszi indokolttá a részvényesi jogok zavartalan és hatékony gyakorlásának céljából.

44 2007/36/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelve (2007. július 11.) az egyes részvényesi jogok gyakorlásáról a tőzsdén jegyzett társaságokban. (HL L 184., 2007.7.14., 17–24. o.) 8. cikk (1) bek.

korlátozzák (vagy a társaság számára lehetővé tették, hogy ilyen rendelkezést hozzanak) valamely személy képviselőként történő jelölését.⁴⁵

Az Európai Bizottság 2004. október 15-i 2004/706/EK határozata az európai vállalatirányítási fórum létrehozását, a nemzeti jogalkotás közelítését tűzte ki célul. Vállalatirányítási fórum néven szakértői csoport létesült, amely egyrészt a nemzeti szabályok közelítésére és ezek főbb irányaira tesz javaslatot, másrészt a Bizottság részére stratégiai tanácsokat ad szakpolitikai kérdésekben.⁴⁶ A fórum legfeljebb tizennyolc tagú, amely tagok vállalatirányítási tapasztalata és szakértelme uniós szinten széles körű elismerést élvez. A fórum tagjait a bizottság nevezi ki három évre.⁴⁷ A fórumnak évente jelentést kell benyújtania a Bizottságnak.⁴⁸

2.3. A szervezetrendszerre vonatkozó ajánlások

Az Akcióterv alapján elfogadott ajánlások szintje is a társaság szervezeti felépítéséhez kapcsolódik. Ezen nem kötelező jogi aktusok elsősorban a társaság irányításában, vezetésében részt vállaló szereplők tevékenységének szabályozásához kapcsolódnak.⁴⁹

Az Európai Bizottság Ajánlása (2004. december 14.) *egy megfelelő rendszer előmozdításáról a jegyzett társaságok igazgatóinak díjazásához (2004/913/EK)*⁵⁰ a javadalmak közzétételével kapcsolatos követelményeket fogalmazta meg. A közzététellel kapcsolatban világosan és érthető módon kell a részletes információkat a részvényesek számára rendelkezésre bocsátani. Az egyes díjazási elemek közül többet is nevesítettek, azonban az ajánlás nem ezek tartalmát szabályozza, hanem meghatározza azokat az információkat, amelyeket a társaságnak nyilvánosságra kell hoznia.⁵¹ A díjazás elemeit illetően a részvényalapú díjazásra vonatkoznak részletszabályok,⁵² mégpedig annak a közgyűlés általi jóváhagyásához.

Az Európai Bizottság Ajánlása (2005. február 15.) *a jegyzett társaságok nem ügyvezető igazgatói, illetve felügyelőbizottsági tagjai szerepéről és az igazgatóság (felügyelőbizottság) által létrehozott bizottságokról (2005/162/EK)*⁵³ az ajánlás címével

45 2007/36/EK Irányelv 10. cikk (1) bek., kivéve a jogképességre vonatkozó előírásokat.

46 Az Európai Bizottság 2004/706/EK (2004. október 15.) határozata az európai vállalatirányítási fórum létrehozásáról. (HL L 321., 2004.10.22., 53–54. o.) 1-2. cikk. DEAKIN: *i. m.*, 224–245., 244.

47 Az Európai Bizottság 2004/706/EK..., 3. cikk

48 Uo. 7. cikk

49 A magyar Felelős Társaságirányítási Ajánlások vonatkozó joganyaga nagymértékben támaszkodik ezekre a forrásokra.

50 HL L 385., 2004.12.29., 55–59. o.

51 2004/913/EK ajánlás II. szakasz

52 Uo. IV. szakasz

53 HL L 52., 2005.2.25., 51–63. o.

ellentétben véleményünk szerint egy átfogóbb problémát érint, mégpedig azt, hogy az igazgatóság függetlenségét és végső soron az ellensúlyt, ellenőrzést biztosító szervezeti keretek megoldása miképpen valósítható meg. Az ajánlás kitér a független tagok funkciójára valamint létszámára is.⁵⁴

Az ajánlás három feladatra specializálódott bizottságot nevesít: a jelölési, a javadalmazási és az audit bizottságot.⁵⁵ Az ajánlás részletesen rendelkezik a társaság által működtethető bizottságokról, amelyek alkalmazása teljes egészében fakultatív, hiszen nem az eltérő szervezeti keret, hanem az adott feladat pártatlan ellátásán van a hangsúly.⁵⁶ A bizottságok egyfajta egyensúlyi szerepet töltenek be az igazgatóság mellett az egyes feladatok szakszerű előkészítése érdekében. A döntésekért minden esetben az igazgatóság lesz a felelős, ha a tagállami jog nem engedi meg a döntéshozatali jogkör átadását a bizottság számára;⁵⁷ abban az esetben, ha erre sor kerül, ennek tényét nyilvánosságra kell hozni.⁵⁸

3. AZ EURÓPAI UNIÓ FELELŐS TÁRSASÁGIRÁNYÍTÁSI KONCEPCIÓJA 2010 UTÁN

A 2003-as Akcióterv alapján megalkotott szabályokat követően az uniós intézmények folyamatosan nyomon követték az egyes rendelkezések alkalmazását. A pénzügyi válság és a gazdasági krízishelyzetek, valamint az Akcióterv óta eltelt időszak erőteljesen hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Unió felülvizsgálja felelős társaságirányítási álláspontját.⁵⁹ A 2003 utáni jogalkotási hullám lezárásaként 2010-ben már más eszközök és prioritások álltak az Európai Unió előtt: egyrészt a 2008-ban kirobbant pénzügyi válság és az azt követő recesszió folyamán újfent előtérbe került a felelős társaságirányítás kérdésköre, az eddig alkalmazott eszközök hatékonysága; másrészt pedig a Lisszaboni szerződés hatályba lépése után maga az Európai Unió is erőteljesebben tudott fellépni ezen a téren.

54 2005/162/EK ajánlás II. szakasz

55 Ebben a tekintetben a magyar terminológiát (audit bizottság) tekintjük irányadónak, és nem az EK ajánlás hivatalos magyar fordításában szereplőt (könnyvizsgálati bizottság).

56 2005/162/EK ajánlás II. szakasz 7. pont

57 Uo. 6. pont

58 Uo. 6.2. pont

59 Manfred GRÜNAGER: *Anhaltende Diskussion zur Corporate Governance von börsennotierten Unternehmen – aktuelle europäische Entwicklungen im Überblick*, Zeitschrift für Recht und Rechnungswesen (RWZ), 2011/63. 249–254., 249.

3.1. A pénzügyi intézmények a felelős társaságirányítás tükrében

A megváltozott helyzetre reagálva első lépésként az Európai Bizottság két zöld könyvet alkotott meg, amelyekben a pénzügyi szektor vállalatirányítási gyakorlatát, valamint a könyvvizsgálatot helyezte a középpontba.

Az Európai Bizottság 2010. június 2-án bocsátotta ki a pénzügyi szférára vonatkozó zöld könyvét.⁶⁰ Erre a szektorra részben speciális rendelkezések irányadók, melynek oka, hogy a felelős társaságirányítással kapcsolatos alapkonfliktusok az általánostól eltérő szituációban érvényesülnek. A pénzügyi szektorra vonatkozóan megindult konzultáció kiterjedt sajátos érdekelletétekre is: a hitelezők és a részvényesek érdekei végső soron eltérőek, ugyanis az árfolyam rövid távú növekedésében a részvényesek érdekei kerülnek előtérbe a nagyobb hozam reményében, amely fokozott kockázatvállalást eredményez, és csorbítja a hitelezők érdekeit.⁶¹ A Zöld könyv megállapításai a felügyeleti szervek eljárásának a hiányosságaira, az igazgatóság összetételére és díjazásának problémáira, a könyvvizsgálatra és a részvényesekre is kiterjedtek. Ennek keretében a Bizottság a gyakorlatban felmerült problémákat szintetizálta és foglalta össze. A Zöld könyv központi kérdése véleményünk szerint az eltérő érdekek érvényesítéséhez kapcsolódó kockázatok vállalása, kezelése és felügyelete; amelyhez a Zöld könyv három irányból közelít: bizonyos szabályok közzétételével,⁶² külső ellenőrzés a könyvvizsgáló által, valamint a külső felügyelet kérdésköre. A pénzügyi intézményekkel kapcsolatban az utóbbi okozza a fő problémát, amely azonban a felelős társaságirányításon kívül eső terület.

A felügyelet kapcsán azonban felmerültek a felelős társaságirányítás hatékony érvényesülésének a problémái is,⁶³ amelyek véleményünk szerint általánosságban véve is jellemzőek lehetnek: a felelős társaságirányítással kapcsolatos elvek olyan széles spektrumot fognak át, amelyek pontatlanok, és „túlzott értelmezési szabadságot” adnak a pénzügyi intézményeknek.⁶⁴ További hiányosság a társaság corporate governance-re vonatkozó feladatainak és felelősségének egzakt elhatárolása és telepítése, végül az irányítási elvek jogi természete, amelyek eredendően jogilag nem kikényszeríthetőek, ennek következtében az ellenőrzése is problémákat okoz a felügyeleti szerveknek.⁶⁵ A pénzügyi intézményekkel összefüggésben észlelt problémák

60 Zöld könyv a pénzügyi intézmények vállalatirányításáról és a javadalmazási politikákról Brüsszel, 2010. 06. 02. COM(2010) 284 (a továbbiakban: Zöld könyv)

61 Zöld könyv 2.

62 Például a kockázatkezelési stratégia.

63 A Zöld könyv ezt eltérő módon közelíti meg, és a felelős társaságirányítást önálló problémaként kezeli. Zöld könyv 6.

64 Uo.

65 Uo.

álláspontunk szerint nem kizárólag ehelyütt jelentkeznek, azonban érdemesnek tartjuk kiemelni, hogy a corporate governance ilyen tömör és lényegre törő kritikája más helyen nem fogalmazódik meg.

A pénzügyi vállalatok irányítása mellett további Zöld könyvet bocsátott ki az Európai Bizottság 2010-ben, amely a *Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai* címmel jelent meg. A Zöld könyvnek nem része a felelős társaságirányítás, ugyanis az azzal kapcsolatos kérdések már a pénzügyi vállalatokra irányadó anyagba közzétételre kerültek, ezért a könyvvizsgálatot érintő Zöld könyvben nem található corporate governance tematikájú megállapítás.⁶⁶

3.2. Zöld könyv a felelős vállalatirányítás uniós kereteiről

A speciális területek után a 2011. április 5-én kibocsátott Zöld könyv általában véve a felelős társaságirányítás koncepcióját vizsgálta.⁶⁷ A Zöld könyvben felvetett kérdések mellett indokoltnak tartjuk az arra érkezett válaszokat értékelő dokumentum⁶⁸ együttes elemzését, amely megmutathatja, hogy az uniós politika változása mennyiben esik egybe a piac⁶⁹ igényeivel.

Az EU a corporate governance-t illetően továbbra is az OECD fogalmát alkalmazza,⁷⁰ azonban a CG Zöld könyvben megállapítja, hogy az egyes ajánlások nem használhatóak egységesen minden tőzsdén jegyzett társaság esetében. A felelős társaságirányítási praktikák alkalmazása viszont előnyös lehet más, a szabályozott piacon nem jegyzett társaságok vonatkozásában is: ezáltal indokolt lehet a különböző szektorokra eltérő szabályozási modellek kidolgozása.⁷¹ A válaszadók többsége elutasító volt ezzel kapcsolatban, ugyanis maga a comply or explain-elv is alkalmas ezen problémák kiküszöbölésére, mert egyéniesített formában alkalmazhatóak az ajánlások. A válaszadók megjegyezték azt is, hogy befektetői szempontból nem lenne célszerű megváltoztatni az egységes szabályokat,⁷² mert nehezítené

66 Erre külön utal a dokumentum: Zöld könyv 5.

67 Zöld könyv a felelős vállalatirányítás uniós keretei Brüsszel, 2011. 04. 05. COM(2011) 164 (a továbbiakban: CG Zöld könyv), amely nem egységes, hanem továbbra is csak parciális jelleggel vizsgálta a corporate governance kérdésköreit. Stefanie JUNG: *Das Grünbuch der Kommission zu einem europäischen Corporate Governance-Rahmen und die Weiterentwicklung des Europäischen Gesellschaftsrecht*, Betriebs-Berater, 2011/33., 1987–1993. 1987.

68 Feedback Statement Summary of responses to the Commission Green Paper on The EU Corporate Governance Framework Brussels, 15 november 2011 (a továbbiakban: Feedback)

69 A válaszadók köre kiterjedt gazdasági társaságokra, biztosítókra, egyéb pénzügyi intézményekre, tőzsdékre etc., amely összesen 409 válaszadót jelentett. Feedback 3.

70 CG Zöld könyv 2.

71 Uo. 4.

72 Feedback 5.

az adott szegmensre irányadó aktuális corporate governance ajánlások feltérképezését. A további, szektoronkénti differenciálás terén szintén elutasító válasz született, mert a válaszadók véleménye szerint a nemzeti jogalkotó hatáskörébe kell utalni ezt a területet.⁷³ A reakciók alapján levonható az a következtetés, hogy a piac nem támogatja az egységes corporate governance ajánlások szétbontását és speciális javaslatok megfogalmazását, a megoldásra a comply or explain-elvet alkalmasnak találja, így a társaság az eltérések keretében ismertetheti általánostól eltérő sajátos gyakorlatát.

A koncepcionális kérdések mellett egyes speciális területekre is kiterjedt a vizsgálat, amelynek során a CG Zöld könyv három főbb csomópontához kapcsolódóan tartalmazott kérdéseket: az igazgatóságra, a részvényesekre és a felelős társaságirányítási nyilatkozatokra.

3.2.1. Az igazgatóság szerepe

A CG Zöld könyv az igazgatóság szerepével összefüggésben a hatékonyság növelését tűzte ki célul. Álláspontunk szerint két irányba rendezhetők ezek a szempontok: egyrészt az igazgatósági tagokra irányadó követelmények és egyéb előírások érvényesítésében (nemek közötti egyenlő megosztás, képességek előírása, és konkrét követelmények megfogalmazása például: nem ügyvezető igazgató egy időben mennyi társaságnál lehet alkalmazott),⁷⁴ a másik elv az igazgatóság tevékenységének szigorúbb keretek közé szorítása (javaldalmazási politika közzététele, beszámoló a kockázat kezelésről).⁷⁵

Ezzel kapcsolatban a válaszadók többsége elutasította a további speciális követelmények érvényesítését, ugyanakkor a beszámoltatás és a közzétételi szabályok hatályának szélesítése terén kedvező eredmény született.⁷⁶

3.2.2. A részvényesek helyzete

A részvényesekkel kapcsolatban véleményünk szerint az egyik szignifikáns kérdéskör az intézményi befektetők köre, hiszen ezek a részvényesek a gyakorlati tapasztalatok alapján nem vesznek részt a társaság irányításában.

A felelős társaságirányítás ezzel összefüggésben – nemzetközi szinten – akként foglal állást, hogy ezek a befektetők hozzák nyilvánosságra az üzleti politikájukat, azaz tegyék közzé azokat a befektetési elveket, amelyeket követnek, beleértve a

73 Uo. 6.

74 CG Zöld könyv 6–7.

75 Uo. 8–10.

76 Feedback 9–10., 7.

szavazások tekintetében folytatott üzleti gyakorlatukat és mérlegelési szempontjait is.⁷⁷ Az uniós jog a CG Zöld könyv kapcsán felvetette annak a lehetőségét, hogy az ilyen befektetési eszközkezelők hatékonyabb felügyeletére és további kötelező információ közzétételére kerüljön sor, valamint szigorítani kell a működésükre és függetlenségükre irányadó követelményeket is.⁷⁸

A CG Zöld könyvre válaszolók többsége támogatta, hogy a felügyeleti szabályok és a közzétételi normák szigorítására kerüljön sor, azonban az intézményi befektetőkre irányadó rendelkezések közzétételét a válaszadók nem tartották indokoltnak.⁷⁹

A részvényesekkel kapcsolatban kérdésként fogalmazódott meg a kisebbségi részvényesek további speciális jogokkal való felruházása, amelyet a válaszadók egyértelműen elutasítottak.⁸⁰ Sajátosan a dolgozói részvényekkel összefüggésben is felmerült, hogy az Unió ösztönözze az ilyen részvények kibocsátását, amely elképzelést támogattak a válaszadók, de a szükséges intézkedések előírását nem uniós szinten tartották a legalkalmasabbnak.⁸¹

3.2.3. A felelős társaságirányítási nyilatkozat

A CG Zöld könyv külön elemezte a társaságirányítási nyilatkozatokra irányadó szabályokat. Az Európai Bizottság előzetesen megvizsgálta a tagállamok gyakorlatát a közzétett felelős vállalatirányítási jelentésekkel kapcsolatban, és ennek eredményeképpen amellet foglalt állást, hogy a társaságok a felelős társaságirányítási jelentésben részletesebb indokolást adjanak az eltérésekre, amely célkitűzést a válaszadók támogatták.⁸² A CG Zöld könyv felvetette annak lehetőségét, hogy a felelős társaságirányítási jelentések tartalmát valamely szerv vizsgálhassa, így nemcsak piaci következményei lennének, hanem más eszközök is rendelkezésre állnának a nem megfelelő eltérések szankcionálására. A Bizottság ezen javaslata viszont már nem kapott támogatást.⁸³

A corporate governance-t érintő konzultációt elemezve megállapíthatjuk, hogy az Európai Bizottság törekedett arra, hogy a jelenleg uralkodó felelős társaságirányítási szabályrendszer hatálya szélesedjen, ezáltal nemcsak a szabályozott piacon jegyzett társaságok számára legyen követelmény a felelős társaságirányítási elvek érvényesítése. A Bizottság álláspontja szerint a közzétett nyilatkozatokkal kapcsolatban

77 CG Zöld könyv 11–13.

78 Uo. 14–15.

79 Feedback 12–13.

80 Uo. 16.

81 Uo. 17.

82 CG Zöld könyv 21., Feedback 17.

83 Uo. 22., uo. 18.

a felülvizsgálat kérdése és a tartalmi megfelelés követelménye is erőteljesebb jogi szabályozást igényelne.

A Zöld könyvek alapján a corporate governance egyes részterületein (a részvényesi joggyakorlás, szervezetrendszer) az eddig hatályba léptetett jogszabályok további módosítása nem abba az irányba mutat, hogy a tartalmi bővítés, azaz új szabályozási területek kijelölése lenne a jogalkotás iránya. Kutatásaink során megállapíthatjuk, hogy a Zöld könyvben világosan kirajzolódó ilyen célt a konzultáció nagyobbrészt elutasította. Az uniós felelős társaságirányítás érdemi kérdéseiben: a nyilatkozatok tartalmi vizsgálata és az eltérések jogi szankcionálása vagy a társaságirányítás szabályozásának szigorítása terén a piaci szereplők általi egyértelmű elutasítás azt eredményezheti, hogy a 2003 óta kialakult rendszer fenntartása lenne kívánatos. A Zöld könyvben véleményünk szerint egyetlen eszközt támogat a piac: a meglévő szabályok alkalmazásának a nyilvánosságra hozatalát.

A Zöld könyvek megjelenése a Bizottság jogalkotási tevékenységének előjeleit mutatja.⁸⁴ A kérdés ezzel kapcsolatban arra szorítkozik, hogy az Európai Unió a 2003-as Akcióterv eredményei és a Zöld könyvek értékelése után elindul-e a felelős társaságirányítás szabályinak szigorítása felé, vagy megáll ezen ponton, és a status quo megtartását segíti elő.

4. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012-ES AKCIÓTERVE

Az előbbiekben lefolytatott konzultációk és szakmai együttműködések eredményeképpen az Európai Bizottság 2012. 12. 12-én cselekvési tervet fogadott el az európai társasági jog modern jogi kereteit illetően, amelynek lényeges része a felelős társaságirányítási szabályok javítása is.⁸⁵

Az Európai Bizottság a felelős társaságirányítást a versenyképesség és a vállalatok fenntarthatóságának kulcsfontosságú eszközének tekinti.⁸⁶ Az előzetes vélemények felmérése alapján az EU ezen a területen véleményünk szerint közbenső álláspontot foglalt el, ugyanis az Akcióterv a jelenlegi formátumban az átláthatóság

84 JUNG: *i. m.*, 1993.

85 Cselekvési terv: Európai társasági jog és vállalatirányítás – a részvényesek nagyobb szerepvállalását és a fenntartható vállalatokat szolgáló modern jogi keret. Strasbourg 2012. 12. 12. COM(2012) 740 (a továbbiakban: Akcióterv 2012.) Az Akcióterv egyik része a határon átnyúló együttműködések problematikáját érinti, ez véleményünk szerint nem része a felelős társaságirányításnak, ezért a továbbiakban a cselekvési terv ezen részeit nem vizsgáljuk. Az Akcióterv részletes elemzéséhez lásd: Klaus J. HOPT: *Europäisches Gesellschaftsrecht im Lichte des Aktionsplans der Europäischen Kommission vom Dezember 2012*, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR), 2013, 165–215.

86 Akcióterv 2012. 3.

növelésére helyezi a hangsúlyt, de más, korábban vizsgált kérdésben nem mutat előrelépést.⁸⁷

Ez a törekvés megvalósul az igazgatóság összetételében és a kockázatkezelési gyakorlat nyilvánosságra hozatalában. Ehelyütt a Bizottság nem foglalt állást a monista-dualista szisztéma között, hanem az ügyvezetésben részt vevő tagokra vonatkozó információk nyilvánosságra hozatalával segíti elő azok ellenőrzését és a hatékony működés növelését. A Bizottság ezért 2013-ban a számviteli irányelv módosítása nyomán a közzétételi szabályokat kívánja szélesíteni.⁸⁸

Az Európai Bizottság továbbra is a részvényesek szerepvállalását segíti elő. Ennek érdekében a közzéteendő információk köre nő a társaság részéről és a részvényesek felől is.

A társaság működése során a részvényesek által gyakorolt ellenőrzés érdekében a társaságnak közzé kell tenni a javadalmazási politikához és az egyes ügyvezetésben részt vevő tagok javadalmazásához kötődő információkat. A részvényesekhez kapcsolódóan az intézményi befektetőkre vonatkozó adatok (szavazási és szerepvállalási politika) közzétételére és a részvényesi tanácsadókra irányadó adatok nyilvánosságra hozatalát tervezi a Bizottság.⁸⁹ Ezeket a szabályokat a Bizottság előreláthatólag a részvényesi joggyakorlásról szóló irányelv módosítása útján valósítja meg.⁹⁰

A felelős társaságirányítási nyilatkozattal kapcsolatban a Bizottság az eltérés indokál szolgáló magyarázatok egységesítését és hatékonyságát, valamint valódiságát törekszik javítani.⁹¹ A CG Zöld könyv vizsgálata során megállapítottuk, hogy ebben a kérdésben a piaci szegmens az eltérések minőségi javítását támogatta, de a jelentések esetleges tartalmi vizsgálatát nem. Az Európai Bizottság így egy ajánlást tervez kibocsátani annak érdekében, hogy a közzétett jelentések érdemi információval szolgáljanak a piac számára, és javítsák a társaságirányítási jelentésekben közölt eltérések minőségét.⁹²

Álláspontunk szerint jelen Akcióterv nem tartalmaz érdemi megoldást a felmerült problémákra. A korábbiakban felvetett kérdéseket illetően nem tartalmaz reakciót sem a tartalmi kérdésekre, sem a koncepcionális problémákra nézve. Az Európai Bizottság vélhetően visszafogott álláspontot fogadott el, de csupán

87 Dírck A. VERSE: *Die Entwicklung des europäischen Gesellschaftsrecht im Jahr 2012*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 2013/9, 321–360., 343.

88 Akcióterv 2012. 6.

89 Uo. 9–11.

90 Uo. 18.

91 Ez tagállami szinten is megindult már: egyes ajánlások eltéréseinek indokolását vizsgálja pl.: Hans-Joachim BÖCKING, Jana BÖHME, Marius GROS: *Wissenschaftliche Studien zum DCGK und die Notwendigkeit der qualitativen Analyse von Abweichungsbegründen*, Die Aktiengesellschaft (AG), 57(2012)/17, 615–625.

92 Akcióterv 2012. 7.

átmeneti jelleggel, amelyet alátámaszt az a tény, hogy az Akciótervben szereplő felelős társaságirányítási jogalkotási feladatokat a meglévő jogszabályok módosításával 2013-ban teljesíti az Európai Unió.⁹³

Önmagában az átláthatósági szabályok növelése nem eredményez effektívebb részvényesi szerepvállalást, és más információk közzététele sem segíti elő a felelős társaságirányítás hatékonyabb érvényesülését. A rövid távú jogalkotási folyamat után az Európai Uniónak álláspontunk szerint érdemben kell lépéseket tennie jogalkotási téren ezekben a témakörökben, ennek hiányában a felelős társaságirányítási koncepciója ajánlási szinten marad, és nem jelent érdemi megoldást egyetlen kérdésben sem.

4.1. A Bizottság ajánlása⁹⁴ a felelős vállalatirányítási nyilatkozat minőségének javításáról

Az Akciótervnek megfelelően a célok végrehajtása érdekében az Európai Bizottság 2014 áprilisában közzétett egy ajánlást, melynek célja a comply or explain-elv minőségének javítása. A vállalatirányítási jelentéssel kapcsolatban az ajánlás rögzíti alapvető funkcióit, mely szerint milyen információkat kell közzétenni benne, másrészt hogy az eltérések és a megfelelések együttesen a társasággal szemben (és részben a társaságon belül) fennálló információs aszimmetriát egyenlítik ki. Az Ajánlás rögzíti a rugalmasság tényét, ezzel a Bizottság újfent elismeri azt, hogy nem cél a vállalatirányítási ajánlásoknak való megfelelés, hanem az egyes társaságokra irányadó specialításokat kell a jelentésben megjeleníteni és ezzel információt közvetíteni.

Az Ajánlás a tagállamoknak, a kódexek kialakításáért felelős szervezeteknek, a vállalatoknak és egyéb érdekeltnek kíván iránymutatást adni. Az eltérés minőségi javítását pedig olyan szempontok rögzítik, hogy az eltérésnél ismertetni kell az eltérés módját, meg kell indokolni az eltérést, be kell mutatni az eltérésre vonatkozó határozat meghozatalának módját.⁹⁵ Ha az eltérés időtartama korlátozott, jelezniük kell, hogy a vállalkozás mikor tervezi az adott ajánlásnak való megfelelést; adott esetben ismertetniük kell a megfelelés helyett hozott intézkedést, és be kell mutatniuk, hogy az intézkedés milyen módon valósítja meg az adott ajánlást, illetve általában a kódex célkitűzését, vagy tisztázniük kell, hogy az intézkedés milyen módon járul hozzá a vállalkozás jó vállalatirányításához.⁹⁶ Az Ajánlás meghatározza, hogy

93 Uo. 18.

94 A Bizottság Ajánlása (2014. április 9.) a vállalatirányítási jelentéstétel minőségéről (a „betart vagy indokol” elv) 2014/208/EU (HL L 109., 2014.4.12., 43–47. o.) (a továbbiakban: Ajánlás)

95 Ajánlás III. szakasz 8. pont

96 Uo.

a közzétett információknak kellően egyértelműnek, pontosnak és átfogónak kell lenni, hogy értékelhető legyen az eltérés következménye.⁹⁷

A Bizottság vállalatirányítási jelentéssel kapcsolatos minőség az egyik legkritikusabb pontja a corporate governance törekvéseknek. A jogpolitikai és a jogalkotói, szabályozói mérlegelésnek állást kell foglalnia abban, hogy milyen módon szerez információkat. Ha tényszerű adatokra fókuszál vagy egy adott jogintézmény alkalmazására (például lehetővé teszi-e a létesítő okirat a konferencia-közgyűlés alkalmazását), akkor óhatatlanul azzal a következményekkel számolhat, hogy a szükségesnél több információ nem kerül nyilvánosságra. Ha pedig a generálklauzula érvényesül, akkor a társaság mérlegelésének eredménye, hogyan felel meg ezen követelményeknek.⁹⁸ Bárhogyan is dönt a szabályalkotó, végeredményben a társasági döntéshozatal mérlegelése lesz a comply or explain elvnek való megfelelés, ezáltal a minőségi követelmények előírása kétes eredménnyel jár.

Nem lehet vitatni az ajánlás céljának helyességét, hiszen az eltérések minősége eléggé szerteágazó és eltérő. A minőségi követelmények alkalmazásával azonban véleményünk szerint nem érhető el érdemi eredmény, és pontos képet ad a corporate governance követelmények szabályozásáról és jogi jellegéről. A comply or explain elv alkalmazásának előnye a rugalmasság, de ez logikailag azzal az eredménnyel is járhat, hogy a társaság nem él vele, és a minimum követelmények teljesítésére törekszik. Amennyiben a jogalkotó a minőségre helyezi a hangsúlyt, akkor ezen a megfelelésen lehet némileg javítani, de az információk közlését megtagadó és az eltérés okát elrejtő társaságokat ezzel nem lehet kényszeríteni az információk közzétételére.

A másik a még csak javaslati szinten lévő jogszabály, mely módosítaná a részvényesi joggyakorlásról szóló 2007/36/EK, valamint a vállalatirányítási jelentés elemeiről is rendelkező 2013/34/EU irányelveket. A módosítás céljai az intézményi befektetők és eszközkezelők nagyobb mértékű és jobb minőségű szerepvállalása, a vállalkozások igazgatóinak javadalmazása és teljesítménye közötti szorosabb kapcsolat megteremtése; a kapcsolt felekkel folytatott ügyletek átláthatóságának és részvényesi felügyeletének javítása; a részvényesi képviseleti tanácsadóktól származó tanácsok megbízhatóságának és minőségének biztosítása; a befektetési láncon belül a határokon átnyúló információátadás (ideértve a szavazást is) megkönnyítése, különösen a részvényesek azonosítása útján.

97 Uo. 9. pont

98 Georg LANFERMANN, Silja MAUL: *MAßnahmenpaket der Europäischen Kommission zum Gesellschaftsrecht und Corporate Governance*, Betriebs-Berater, 2014/22, 1283–1294., 1290.

5. BEFEJEZÉS

A gazdasági társaságok szervezetére irányadó felelős társaságirányítási normák nemzetközi dimenziói véleményünk szerint megvalósították az általuk kitűzött és jellegükből adódóan elérhető célokat. Az OECD 2004-ben közzétett ajánlásai és iránymutatásai több szegmensben tartalmaznak olyan alapvető megállapításokat és javaslatokat, amelyek alkalmassá tették arra, hogy a corporate governance alapelvek kidolgozása során világszerte mintaértékűek legyenek. Véleményünk szerint a 2015-ben kiadott újabb gyűjtemény szintén forrásként szolgál majd a kódexek átdolgozásához.

A regionális együttműködések közül az Európai Unió tevékenységének elemzése alapján kiindulópontként leszögezhető, hogy más szervezetekkel összevetve az EU hatékony eszközökkel is képes lehet fellépni a corporate governance fejlesztése érdekében.

Ha a 2003-as Akcióterv által elért eredményeket vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy parciális szabályozások terén az Európai Unió jelentős előrelépést tett a felelős társaságirányítás terén. A cezúra álláspontunk szerint 2010-ben jelölhető meg, amely évtől kezdve az Európai Unió koncepcionálisan is kísérletet tett arra, hogy a corporate governance terén egységes jogpolitikai irányt jelöljön ki, amelynek a szakaszait rövid és hosszú távon eredményesen teljesítse, hasonlóan a 2003-ban meghirdetett célokhoz.

Álláspontunk szerint az Uniónak a szabályozás területét szélesítő, a szabályozott piacról kilépő törekvése jelentős eredményként értékelhető. Az ilyen terjeszkedő jogpolitika azonban abban az esetben járhat tényleges eredménnyel, ha tartalmi kérdésekben is kidolgozzák az eltéréseket. Ha nem történik meg a részvényesi joggyakorláshoz vagy a szervezetrendszerhez köthető tényleges szektorális eltérések feltérképezése (például a szabályozott piacon nem jegyzett társaságokban milyen joggyakorlási nehézségek merülnek fel, felmerülnek-e többek között a részvénytársaságoknál észlelt javadalmazási problémák egy kft. esetében etc.), addig a corporate governance szabályozásának ilyen irányú kiterjesztése mindenképpen csak névleges és látszólagos lenne. A társaságirányítási jelentések minőségének javítása területén az Európai Unió csak közvetetten alkalmazhat eszközöket, a 2014-ben közzétett ajánlás is jól mutatja, hogy erre a kérdésre nem adható kielégítő jogi válasz.

A tanulmány elején akként foglaltunk állást, hogy ez a helyzet átmeneti, és az EU-nak valamilyen irányba el kell mozdulnia, ha hatékony fellépést kíván ezen a területen. A Zöld könyvre adott válaszok azt mutatják, hogy a piaci szereplők nem támogatnának és a 2012-es új Akcióterv alapján az Európai Unió nem is tervez további érdemi előrelépést a corporate governance területén, kivételt képez ez alól a folyamatban lévő irányelv-tervezet. Ha a tervezett irányelvet elfogadják, és hatályba

lép, az a következtetéseinket érdemben nem befolyásolná, mert a rendelkezések egy része a 2015-ben kiadott OECD gyűjtemény paradigmáját követi.

A bevezetőben felvetett problémákra a fentiek tükrében az alábbi válasz adható: Az Európai Unió jogalkotása és jogpolitikája nem tudott érdemi választ adni a társaságirányítási és ezáltal szervezeti kihívásokra. Ha a szervezetrendszerrel kapcsolatos problémák megoldása elvezetne a válság által felvetett polémiák megoldására, akkor az EU által erre kialakított eszközrendszer és a tervezett intézkedések véleményünk szerint nem vezetnek eredményre. Az EU megközelítése ugyan illeszkedik a corporate governance nemzetközi trendjeibe, és bár a kérdéshez koncepcionálisan közelít, hatékony megoldást eddig nem tudott találni. Érintetlenül marad a szervezet működését alapvetően befolyásoló jogi előírások felülvizsgálata, esetleg uniós szinten történő harmonizálása vagy ajánlás szinten történő előírása. Ezek hiányában mind a szervezetiség, mind a válságra adott válaszok uniós szinten kétséget ébresztenek. Ez nem azt jelenti, hogy az adott problémákra nincsen megoldás, hanem nyilvánvalóan azt, hogy ez a jogpolitikai kísérlet nem folytatható tovább, azaz nem uniós szintű megoldás lesz az eredmény. A nemzetközi, univerzális szabályok (OECD) eredendően nem jogszabályok, így a megoldást a nemzeti (tagállami) jogalkotásnak kell megtalálnia.

A SZERKEZET-ÁTALAKÍTÁSI ELJÁRÁSOK ÉS A FIZETÉSKÉPTELENSÉG ÚJ MEGKÖZELÍTÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. BEVEZETÉS

A pénzügyi és gazdasági válság hatására jelentősen megnőtt a fizetésképtelenné vált vállalkozások száma Európában, és az ennek következményeként megindult fizetéseképtelenségi eljárások mintegy negyede több uniós tagállamot is érint. A válságot megelőzően az Európai Unió hatályában a felszámolási eljárásokra korlátozódó és szemléletében alapvetően nemzetközi magánjogi fellépést tartott csak indokoltnak: az 1346/2000/EK rendelet a fizetéseképtelenségi eljárások körében a joghatóság, elismerés és végrehajtás, illetve az alkalmazandó jog és az igazságügyi együttműködés kérdéseit rendezi. 2012 decemberétől kezdődően azonban koncepcióváltás figyelhető meg az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) kommunikációjában és jogalkotási kezdeményezéseiben. Egyrészt a Bizottság érdeklődése a szó szoros értelmében vett fizetéseképtelenségi eljárások helyett a megelőző szerkezet-átalakítás felé fordult, amelynek célja a fizetéseképtelenségi helyzet elkerülése. Másrészt a fizetéseképtelenségi eljárásokban a vállalkozás zökkenőmentes kivetése, illetve a hitelvezők minél gyorsabb és teljesebb kielégítése helyett elsődleges célkitűzésként az egyébként életképes adósok megmentése és második esély biztosítása jelent meg. Emellett napirendre került a joghatósági és kollíziós szabályok reformján túlmenően a fizetéseképtelenségi eljárások harmonizációja is, ami teljesen új korszakot nyithat az Európai Unió szerepvállalásában ezen a területen. Ezt a szemléletet tükrözi már a Bizottság 2014 márciusában elfogadott ajánlása az üzleti kudarc és a fizetéseképtelenség új megközelítéséről (2014/135/EU),² amelynek implementációjáról a tagállamoknak 2015. március 14-ig kellett beszámolniuk. Erre tekintettel időszerű megvizsgálni, hogy az Európai Unió fokozódó aktivitása milyen változásokat hozhat a tagállami fizetéseképtelenségi eljárásokban, hogyan érinti mindez a magyar csőd- és felszámolási eljárásokat, és mindenekelőtt meg tud-e felelni a hozzá fűződő gazdaságpolitikai várakozásoknak.

1 Dr. Bóka János egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék

2 Az üzleti kudarc és a fizetéseképtelenség új megközelítéséről szóló 2014. március 12-i 2014/135/EU bizottsági ajánlás (HL L 74., 2014.3.14., 65. o.)

2. A SZEMLELETVÁLTÁS OKAI, FOLYAMATA ÉS JELLEMZŐI

A 20. század második felében az európai fizetéseképtelenségi jog – ahol egyáltalán létezett ilyen – a pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozások számára jórészt csak a felszámolás lehetőségét kínálta. A felszámolás során a vállalkozások vagyontárgyait egységenként értékesítik, és a befolyt összeget a hitelezők között követeléseik sorrendjében osztják fel, ami a vállalkozás, az üzlet folytatását gyakorlatilag lehetetlenné teszi. Ez az egyoldalú megközelítés kimondatlanul az Európai Unió hatályos fizetéseképtelenségi rendeletében (FR I.)³ is érvényesül, ahol a fizetéseképtelenségi szakértő hivatalos elnevezése a magyar nyelvi verzióban „felszámoló”,⁴ a fizetéseképtelenségi főeljárás mellett indítható másodlagos eljárások pedig csak felszámolási eljárások lehetnek.⁵ Az Európán kívüli fizetéseképtelenségi jogászok számára az európai csődjog inkább a büntetőjoghoz hasonló szankciórendszerre, mintsem a nehézségekkel küzdő vállalkozások számára nyújtott mentőövre emlékeztet.⁶ A fizetéseképtelenségi jog ilyen felfogásával szoros kapcsolatban áll a csődstigma jelensége, ami a fizetéseképtelenségi eljárás alá vont adós társadalmi megbélyegzését és kiközösítését jelenti, és gyakorlatilag kizárja a sikeres reorganizációt vagy a második esélyt.⁷ A csődstigma és a fizetéseképtelenségi jog szankciós megközelítése egymásra visszaható, egymást kölcsönösen erősítő jelenségek.⁸

A 2000-es évek elejétől kezdődően egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozások üzleti tevékenységének megőrzése és racionalizálása gazdaságilag előnyösebb, mint a felszámolás – azonban a rendelkezésre álló

3 A Tanács 1346/2000/EK rendelete a fizetéseképtelenségi eljárásról (HL 2004. évi magyar nyelvű különkiadás, 19. fejezet, 1. kötet, 191. o.)

4 FR I. 2. cikk b) pont. Szintén ez a megközelítése érvényesül az angol (*liquidator*), a francia (*syndic*) és a német (*Vérwalter*) nyelvi verzióban.

5 FR I. 3. cikk (3) bekezdés. Az angol nyelvi verzióban *winding-up proceedings*, a francia verzióban *procédure de liquidation*, a német verzióban *Liquidationsverfahren*.

6 „Compared to U.S. bankruptcy laws, many countries' laws read like penal codes.” Natalie MARTIN: *The Role of History and Culture in Developing Bankruptcy and Insolvency Systems: The Perils of Legal Transplantation*, Boston College International & Comparative Law Review, 28(2005)/1, 46.

7 A Bizottság közleménye – Az üzleti kudarc miatti megbélyegzés ellen – az újrakezdés politikájáért; A lisszaboni növekedési és foglalkoztatási partnerség megvalósítása (COM(2007) 584, 2007.10.5.)

8 TAJTI Tibor: *A csődstigma, a második esély mentalitás és a csődjog viszonyáról – Amit az összehasonlító jog sugall*, MTA Law Working Papers 2015/6, forrás: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (2016. 02. 28.)

fizetésképtelenségi eljárások erre a célra nem alkalmasak.⁹ Az Európai Unió számos tagállama több alkalommal is jelentősen átalakította fizetésképtelenségi jogát,¹⁰ és bár a reformok mögött igen eltérő jogpolitikai megfontolások húzódtak meg, a módosítások eredményeképp minden esetben a korábbinál sokkal több lehetőség nyílt az életképes adósok megmentésére. A folyamatot jelentősen ösztönözte, illetve súlyát és láthatóságát növelte, hogy 2009-től kezdődően a pénzügyi-gazdasági válság hatására globálisan is drasztikusan megnőtt a fizetésképtelenségi eljárások száma.¹¹

Az Európai Unió részéről az irányváltás első lépését az Európai Parlament tette meg 2011 végén elfogadott állásfoglalásával.¹² Az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy a fizetésképtelenség nemcsak az érintett vállalkozások, hanem a tagállamok gazdaságai számára is hátrányos következményekkel jár, ezért arra kell törekedni, hogy minden gazdasági alanyt, minden adófizetőt és munkaadót megóvjunk a fizetésképtelenségtől. A fizetésképtelenség bekövetkezte esetén pedig a fizetésképtelenségi jognak uniós szinten a társaságok megmentését célzó eszközként kell szolgálnia, mert ez áll az adós, a hitelezők és a munkavállalók érdekében, és a fizetésképtelenségi eljárásokkal kapcsolatos szakértői álláspontok is a felszámolás alternatívájaként egyre jobban előtérbe helyezik a vállalatok megmentését. Az Európai Parlament felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be az uniós társasági fizetésképtelenségi kerettel kapcsolatos javaslatokat az összes működőképes alternatíva alapos elemzése alapján.

A Bizottság 2012 októberében közzétett közleményében¹³ vállalta, hogy korszerűsíti a fizetésképtelenségre vonatkozó uniós szabályokat a vállalkozások túlélése és a vállalkozók második esélyhez juttatása érdekében. Bejelentette, hogy elemezni fogja, miként javítható tovább a fizetésképtelenségre vonatkozó nemzeti jogszabályok hatékonysága annak érdekében, hogy egyenlő versenyfeltételeket teremtsenek a vállalatok, a vállalkozók és a magánszemélyek számára a belső piacon. A Bizottság az FR I. korszerűsítésére megfogalmazandó javaslatok mellett külön közleményt irányzott elő az új irányvonal meghatározására. Ez a közlemény már

9 Rebecca PARRY: *Introduction = Corporate Rescue. An Overview of Recent Developments from Selected Countries in Europe*, eds. Katarzyna GROMEK BROU, Rebeca PARRY, Kluwer Law International, The Hague / London / New York, 2004, 2.

10 Németország (1999 és 2012), Franciaország (2006 és 2014), Belgium (2010 és 2013), Spanyolország (2004 és 2013), Lengyelország (2003 és 2015), Románia (2003 és 2006), Nagy-Britannia (2002).

11 ERDŐS Károly, NAGY Dávid: *Csőd-helyzetkép (2009–2013) Európában, az USA-ban, Oroszországban és Magyarországon – I. rész*, Csőd, Felszámolás, Reorganizáció, 1(2014)/3–4, 48.

12 Az Európai Parlament 2011. november 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a fizetésképtelenségi eljárásról az uniós társasági jog keretében (2011/2006(INI)) (HL C 153 E, 2013. 05. 31., 1. o.)

13 A Bizottság közleménye – A második egységes piaci intézkedéscsomag – Együtt egy újfajta növekedésért (COM(2012) 573, 2012. 10. 03.)

2012 decemberében napvilágot látott.¹⁴ A közlemény kiemel egyes területeket, ahol a fizetésképtelenségre vonatkozó nemzeti jogszabályok eltérései akadályozhatják a hatékony belső piac kialakítását. A Bizottság megállapította, hogy ha e területeken egyenlő versenyfeltételek érvényesülnének, a vállalatok, a vállalkozók és a magánszemélyek jobban megbíznának a többi tagállam rendszereiben, ez pedig javítaná a hitelhez jutást, és ösztönözné a beruházásokat. A Bizottság által azonosított legfontosabb területek:

- a becsületes fizetésképtelen vállalkozók második esélye: a becsületes fizetésképtelen vállalkozókra általában ugyanazok a korlátozások vonatkoznak, mint a csalárdakra. Ez nem csupán annak a veszélyét hordozza magában, hogy a kudarcot vallott becsületes vállalkozók a fizetőképtelenség miatti társadalmi megbélyegzés áldozatává válnak, hanem jogi és igazgatási akadályokat is gördít a vállalkozás újrakezdésének útjába.
- zárt végű elszámolási időszakok: döntő fontosságú, hogy ha rosszra fordulnak a dolgok, a vállalkozás ne „életfogytiglani szankcióval” érjen véget. A lehetőség szerint automatikus hároméves elszámolási és hitelrendezési idő jelenti az észszerű felső határt a becsületes vállalkozók esetében.¹⁵
- a fizetésképtelenségi eljárások megindításának feltételei: az eltérő szabályozási környezet miatt a különböző tagállamokban működő vállalatoknak eltérő esélyük van arra, hogy éljenek a nem hivatalos peren kívüli szerkezet-átalakítás lehetőségével annak érdekében, hogy megoldják pénzügyi nehézségeiket, és elkerüljék a fizetésképtelenségi eljárást, amely az adós tulajdonosi és rendelkezési jogkörének részleges vagy teljes elvonásával és felszámoló kijelölésével jár;
- a fizetésképtelenségi eljárások kezdeményezésének joga: a tagállamok jogszabályai eltérő lehetőséget biztosítanak a hitelezőknek arra, hogy fizetésképtelenségi eljárást kezdeményezzenek az adósokkal szemben. Ezek a lehetőségek az adósok különböző kategóriái szerint is eltérőek, ami a hitelezők számára kiszámíthatatlan helyzetet eredményezhet.
- a hitelezői követelések előterjesztése: a tagállami jogrendszerek közötti komoly eltérések nagyobb valószínűséggel érintik a külföldi hitelezőket, mint a hazaiakat, és az eljárási szabályok betartásának esetleges elmulasztása súlyos következményekkel járhat – ideértve a társasági vagyonban történő részesedéshez való jog elvesztését is;
- szerkezet-átalakítási tervek: a tagállami szabályozások jelentősen eltérnek a szerkezet-átalakítási tervekre vonatkozóan. Eltérő azok köre, akik a terv

14 A Bizottság közleménye – Az üzleti kudarccal és a fizetőképtelenséggel kapcsolatos új európai megközelítés (COM(2012) 742, 2012.12.12.)

15 Ezt a megállapítást a tagállamokhoz intézett felhívás formájában megismétli a Bizottság „Vállalkozás 2020” cselekvési terve (COM(2012) 795, 2013.1.9.)

kezdeményezőjeként járhatnak el, továbbá különbözőek a tervek elfogadására, módosítására és a végrehajtás ellenőrzésére vonatkozó szabályok is.

A Bizottság 2013 júliusában nyilvános konzultációt kezdeményezett arra vonatkozóan, hogy mely területekre kellene koncentrálnia az üzleti kudarccal és fizetésképtelenséggel kapcsolatos uniós intézkedéseknek. A válaszokból az alábbi fókuszpontok azonosíthatók:

- elő kell segíteni, hogy az egyébként gazdaságilag életképes vállalkozások talpon maradjanak, és a fizetésképtelenségi jog is hozzájárulhat e célkitűzés megvalósításához;
- a tagállami jogrendszerek eltérései miatt egyes vállalkozásoknak nagyobb esélyük van arra, hogy korai reorganizációt hajtsanak végre;
- egyes reorganizációs eljárások annyira költségesek és bonyolultak, hogy praktikusnak nem alkalmasak a pénzügyi nehézségek orvoslására, így – jobb híján – számos életképes vállalkozást indokolatlanul számolnak fel;
- az európai fizetésképtelenségi eljárások jelentős része alkalmatlan a létrehozott gazdasági, üzleti értékek megőrzésére vagy átmentésére.¹⁶

A Bizottság a fókuszpontokkal kapcsolatos fellépés tartalmának meghatározása során számos szakértői vélemény és kutatás megállapításaira támaszkodhatott. Andreas Pieckenbrock, a Heidelbergi Egyetem professzora 2012-ben publikált tanulmányában Ausztria, Belgium, Franciaország, Nagy-Britannia, Németország és Olaszország fizetésképtelenségi jogi reformjainak összehasonlítását követően számos jellemzőt azonosított, ami az új szabályozásokban közös pontnak és jó gyakorlatnak tekinthető:

- fellépés korai szakaszban (*early recourse*): egyes reorganizációs eljárások kezdeményezése már azt megelőzően is lehetséges, hogy a vállalkozás ténylegesen fizetésképtelenné válna, mint például a francia *sauvegarde* esetében, ha a vállalkozás várhatóan olyan nehézségekkel szembesül, amelyeket külső közreműködés nélkül nem tud orvosolni;
- a vállalkozás önrendelkezési jogának megőrzése (*debtor-in-possession*): a fizetésképtelenségi szakértő kirendelése nem kötelező, és kirendelése esetén sem veszi át vagy nem teljesen veszi át a vállalati menedzsment hatásköreit, ami becsületes adós esetén növeli az együttműködési készséget és az eljárás hatékonyságát;
- moratórium (*stay*): az egyedi végrehajtási eljárások és a kollektív felszámolási eljárások meghatározott időtartamra szóló automatikus (például a francia *sauvegarde*) vagy kérelemre megítélt (például az olasz *concordato preventivo*) felfüggesztése vagy tilalma, ha ezek az eljárások rontják a reorganizációs esélyeket;

16 Impact Assessment accompanying the document Commission Recommendation on a 'New Approach to Business Failure and Insolvency'. SWD (2014) 61, 2014.3.12.

- az új finanszírozás (*fresh money*) védelme: speciális rendelkezések azon források védelmére, amelyeket már kifejezetten a reorganizációra tekintettel, a reorganizációs eljárás megindulását követően folyósítottak a vállalkozás számára;
- hitel-tőke konverzió (*debt for equity swap*) lehetősége: a hitelezői követelések átalakítása az adós társaság tőkereszesedésévé;
- kényszeregyezés (*cramdown*): a jóváhagyott szerkezet-átalakítási terv bizonyos feltételek fennállása esetén a kisebbségben maradt hitelezőkre nézve is kötelező.¹⁷

Az INSOL Europe a Bizottság megbízásából 2014 áprilisában ugyancsak tanulmányt publikált a tagállamok üzleti kudarccal és fizetéképtelenséggel kapcsolatos szabályozásairól és joggyakorlatáról. A jelentéstevők szintén arra a következtetésre jutottak, hogy a Pieckenbrock által azonosított jellemzők általánosan elterjedtek a tagállamok új vagy megújított fizetéképtelenségi jogában.¹⁸

3. AJÁNLÁSOK

3.1. Az ajánlások tartalma

A Bizottság ajánlása formálisan minimumszabályokat állapít meg a megelőző szerkezet-átalakítási tervek, illetve a fizetéképtelen vállalkozások adósságainak elengedése körében. Ha azonban az ajánlások tartalmát analitikusan vizsgáljuk, megállapítható, hogy azok gyakorlatilag megegyeznek a fent említett tanulmányok tematikájával, és hét központi törekvést jelenítenek meg.¹⁹

3.1.1. Fellépés korai szakaszban

A Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok biztosítsanak az adós számára hozzáférést reorganizációs lehetőségekhez még azt megelőzően, hogy ténylegesen

17 Andreas PIECKENBROCK: *Das ESUG – fit für Europa?* NZI, 15(2012)/22, 906.; Andreas PIECKENBROCK: *Das Insolvenzrecht zu Beginn des 21. Jahrhunderts: ein Dauerbaustelle = Solvenz – Insolvenz – Resolvenz*, hrsg. Werner EBKE, Christopher SEAGON, Michael BLATZ, Nomos, Baden-Baden, 2013, 79.

18 Stefania BARIATTI, ROBERT VAN GALEN: *Study on a new approach to business failure and insolvency – Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices*, 2014.5.12., forrás: http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insol_europe_report_2014_en.pdf (2016. 02. 28.)

19 Kristin VAN ZWIETEN: *Restructuring law: recommendations from the European Commission*, EBRD Law in transition online, forrás: www.ebrd.com/downloads/research/law/lit114e.pdf (2016. 02. 28.) A szerző hat központi törekvést nevesít. Álláspontunk szerint a mentesítés, illetve a mentesítési idők meghatározása az ajánlásnak ugyancsak központi törekvése.

fizetésképtelenné válna. A Bizottság természetesen nem kíván korlátlan hozzáférést biztosítani a korai szerkezet-átalakítási eljárásokhoz, mert ez azzal a kockázattal járna, hogy egyébként fizetőképes adós is nyomást gyakorolhatna a hitelezőkre adósság-elengedés vagy átütemezés kicsikarása érdekében. A Bizottság megfogalmazása szerint ezek az eszközök akkor lennének igénybe vehetők, ha „nyilvánvalóvá válik a fizetésképtelenség valószínűsége”.²⁰

Egyes tagállamokban (Bulgária, Horvátország, Szlovákia) strukturált fizetésképtelenségi eljárások csak akkor vehetők igénybe, ha az adós már ténylegesen fizetésképtelen vagy fizetési késedelembe esett. Más tagállamokban (Ausztria, Németország, Olaszország, Portugália) rendelkezésre állnak korai reorganizációs lehetőségek, de azok csak szigorú feltételek mellett kezdeményezhetőek (például szakértői vélemény igazolja a fizetésképtelenség magas valószínűségét, vagy a hitelezők jelentős többsége támogatja az eljárást). Megint más tagállamok viszont különböző korlátozások nélkül biztosítják ezt az opciót valamennyi adós számára (például Belgium, Franciaország, Hollandia és Nagy-Britannia).

3.1.2. A bíróságok szerepének visszaszorítása

A Bizottság ajánlása szerint „a bíróságok szerepét arra a mértékre kell korlátozni, ami a hitelezők és a szerkezet-átalakítási terv által érintett többi érdekelt fél jogainak megóvása céljából szükséges és e céllal arányos”.²¹ A Bizottság bizonyos esetekben szükségesnek látja bíróság közreműködését az eljárásban. Ebbe a körbe tartozik, amikor az adós egyedi végrehajtási eljárások ideiglenes felfüggesztését kéri, vagy amikor a hitelezők egy része által ellenzett szerkezet-átalakítási terv jóváhagyására kerül sor, illetve amikor a szerkezet-átalakítási terv egyes hitelezők jogait érintő új finanszírozás bevonását irányozza elő. Azonban a Bizottság általában véve a bíróságon és peren kívüli rugalmas megoldásokat preferálja, amelyek rendszerint gyorsabbak és kevésbé költségesek.

Egyes tagállamokban (Belgium, Finnország, Hollandia) a korai reorganizációs eljárások a bíróságok teljes részvétele mellett zajlanak már a tárgyalások megkezdésétől fogva, a fizetésképtelenségi szakértő kijelölésén át a szerkezet-átalakítási terv elfogadásáig. Más tagállamokban (Franciaország, Nagy-Britannia, Németország) az eljárás a bíróságok részvétele mellett folyik, azonban az adós és a hitelező közötti tárgyalások, illetve a reorganizációs terv elfogadása bíróságon kívül történik. Megint más tagállamokban (Ausztria, Olaszország, Spanyolország) a bíróság szerepe az egyedi végrehajtási eljárások felfüggesztésére és a terv jóváhagyására korlátozódik.

20 2014/135/EU bizottsági ajánlás 6. a)

21 Uo. 7.

3.1.3. Az adós önrendelkezési joga

A Bizottság ajánlása szerint „az adósnak meg kell tartania az ellenőrzést vállalkozása napi működése felett”.²² Az ajánlás mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy az egyébként életképes, de átmeneti pénzügyi nehézségekkel küzdő adós sikeres reorganizációjának esélye sokkal nagyobb, ha az adós rendes üzletmenete folytatódhat, és a menedzsment együttműködése biztosítható. Az ajánlás természetesen csak a korai reorganizációs eszközökre vonatkozik, nem pedig általában véve a fizetési képtelenségi eljárásokra, különösen, ha abban a vezető tisztségviselők felelőssége vagy csalárd jogügyletek megtámadása is felmerül. Az ajánlás kifejezetten rendelkezik közvetítő vagy felügyelő bírósági kirendelésének lehetőségéről, de azt csak eseti alapon és a bíróság mérlegelése alapján látja indokoltnak.

Egyes tagállamokban az adós korai reorganizációs eljárásokban megtartja ellenőrzését a vállalkozás napi működése felett, de a bíróság kötelezően kirendel fizetési képtelenségi szakértőt is (Ausztria, Franciaország, Németország), vagy maga ellenőrzi az eljárást (Belgium). Más tagállamokban a bírósági kirendelés csak opció, illetve lehetőség van fizetési képtelenségi szakértő bíróságon kívüli megbízására (Olaszország, Spanyolország). Van olyan tagállam, ahol egyszerűsített reorganizációs eljárásokban fizetési képtelenségi szakértő igénybevétele nem kötelező (Finnország).

3.1.4. Moratórium

A Bizottság ajánlása szerint „az adósoknak jogosultnak kell lenniük a hitelezők – köztük a biztosított és elsőbbségi hitelezők – által indított azon egyedi végrehajtási keresetek ideiglenes felfüggesztését [...] kérni a bíróságtól, amelyek különben ronthatnák a szerkezet-átalakítási terv kilátásait”.²³ A moratórium célja, hogy az adós eszközei egységként rendelkezésre álljanak a reorganizáció megvalósításához, és elkerülhető legyen a vállalkozás feldarabolása. A moratórium alapvetően korlátozza a hitelezők igényérvényesítési lehetőségeit, ezért az adós és a hitelező közötti érdekegyensúly fenntartása, illetve a hitelköltségek kezelhető szinten tartása a moratórium szigorú feltételekhez kötést teszi szükségessé. Az ajánlás értelmében a felfüggesztés időtartama nem haladhatja meg a négy hónapot, ami a szerkezet-átalakítási tárgyalások előrehaladásának igazolása mellett legfeljebb egy éves időszakra meghosszabbítható. A moratóriumot fel kell oldani, ha a felfüggesztésre a szerkezet-átalakítási terv elfogadása érdekében már nincsen szükség. Az ajánlás lehetővé teszi azt is, hogy a tagállamok a moratóriumot további feltételekhez kössék, különösen a jelentős

22 Uo. 6. b)

23 Uo. 10.

összegű követelést képviselő hitelezők támogatásához vagy a szerkezet-átalakítási terv végrehajtásának észszerű esélyéhez.

Egyes tagállamokban korai reorganizáció esetében nincs lehetőség az egyedi végrehajtási eljárások felfüggesztésére (Ausztria), míg bizonyos tagállamok a felfüggesztést csak meghatározott követelésekre zárják ki (Belgiumban és Svédországban a biztosított követelésre, Észtországban a munkaviszonyból származó követelésekre). A legtöbb tagállamban a moratórium határozott időre szól, és a tárgyalások állástól függően meghosszabbítható (Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia, Olaszország), de egyes tagállamokban (Németország, Spanyolország) a meghosszabbítás kizárt. Megint más tagállamokban a felfüggesztés határozatlan időre szól, és a szerkezet-átalakítási terv elfogadásával vagy elutasításával ér véget (Belgium, Finnország, Luxemburg).

3.1.5. Kényszeregyezés

Az ajánlás értelmében „a bíróság által jóváhagyott szerkezet-átalakítási terveknek kötelező érvényűnek kell lenniük a terv által érintett, és abban meghatározott valamennyi hitelezőre nézve”.²⁴ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a terv az azt ellenző hitelezői kisebbségre nézve is kötelező, sőt az ajánlás kettőnél több hitelezői osztály esetén a hitelezői osztályok követelései súlyától függően lehetővé teszi teljes hitelezői osztályok kényszerítését is. A kényszeregyezés bírósági jóváhagyásának számos anyagi jogi és eljárásjogi feltétele, illetve garanciája van. Ezek közül legfontosabb az, hogy a szerkezet-átalakítási terv nem korlátozhatja jobban az egyet nem értő hitelezők jogait, mint amit szerkezet-átalakítás hiányában észszerűen elvárhatnának, ha az adóst felszámolnák, vagy azt folyamatosan működő vállalkozásként értékesítenék.

Egyes tagállamok fizetésképtelenségi joga nem teszi lehetővé többségi döntéssel az egyet nem értő hitelezők belekényszerítését a szerkezet-átalakítási tervbe (Ausztria, Litvánia). A legtöbb tagállam joga lehetővé teszi a kényszeregyezést, de egyes privilegizált követelések (például köztartozások, munkavállalói vagy biztosított követelések) mentességet élvezhetnek. Egyes tagállamok a kényszeregyezéshez valamennyi hitelező részvételét megkívánják, függetlenül attól, hogy az egyezés a követeléseiket érinti-e (Belgium, Németország), míg más tagállamok lehetővé teszik, hogy csak az érintett hitelezők vagy hitelezői osztályok (például a pénzügyi hitelezők) vegyenek részt az eljárásban (Finnország, Franciaország).

24 Uo. 26.

3.1.6. Az új finanszírozás védelme

Az ajánlás szerint a bíróság által jóváhagyott szerkezet-átalakítási terv értelmében nyújtott új finanszírozás (új kölcsön, egyes vagyontárgyak értékesítése vagy hitel-tőke konverzió) – kivéve a csalárd módon nyújtott finanszírozást – nem nyilvánítható semmisnek, érvénytelennek vagy végrehajthatatlannak mint a hitelezők összessége számára hátrányt okozó cselekmény, és az új finanszírozást nyújtókat mentesíteni kell a szerkezet-átalakítással kapcsolatos polgári és büntetőjogi felelősség alól. Az ajánlás az új finanszírozás védelmének minimális követelményeit fogalmazza meg, és nem irányozza elő az új finanszírozás privilegizált követeléssé nyilvánítását vagy speciális státuszát a fizetéseképtelenségi eljárásokban.

A hitel-tőke konverziótól eltekintve a legtöbb tagállam joga nem zárja ki új finanszírozás bevonását a szerkezet-átalakítási terv végrehajtásába, ugyanakkor egyes jogrendszerek nem részesítik azt speciális védelemben (Lengyelország, Luxemburg, Svédország). Az új finanszírozást védelemben részesítő tagállamok egy része csak a megtámadási kereseteket zárja ki (Ausztria, Hollandia, Spanyolország), mások speciális státuszt is biztosítanak az új finanszírozásnak későbbi fizetéseképtelenségi eljárásokban (Franciaország, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország).

3.1.7. Mentésítés és mentésítési idők

Az ajánlás értelmében a vállalkozók számára valódi második esélyt kell biztosítani, ami csak akkor valósulhat meg, ha azok észszerű időn belül mentesülnek a csődeljárás alá vont adósságok alól.²⁵ Ez az észszerű idő a Bizottság álláspontja szerint három év, amit a csődeljárás megindításának vagy a visszafizetési terv végrehajtása kezdetének időpontjától kell számítani. A tagállamok bizonyos adósságkategóriákat (például kártérítési igények) kizárhatnak a mentésítés alól, illetve szigorúbb előírásokat vezethetnek be a rosszhiszeműen eljáró vagy a visszafizetési tervet el nem fogadó vállalkozókra vonatkozóan. Hasonlóan kivételes szabályok alkalmazhatók, ha ez a vállalkozó és családja megélhetésének biztosítása érdekében szükséges.

Egyes tagállamokban a mentesülés ismeretlen (Bulgária), másutt elismerik a mentesülés lehetőségét, de nem határoznak meg konkrét mentesülési időt, és annak megállapítását a bíróságra bízzák (Horvátország, Lengyelország, Luxemburg). A tagállamok egy részében a mentesülési idő lényegesen hosszabb, mint a Bizottság ajánlásában foglalt időszak (Görögország – tíz év; Ausztria és Belgium – hét év; Portugália, Spanyolország, Svédország – öt év). Azokban a tagállamokban, ahol a mentesülési idő az ajánláshoz hasonlóan három év, a mentesülés rendszerint nem

25 Uo. 30.

automatikus, hanem bizonyos feltételekhez – például Németországban az adósság legalább 35%-ának visszafizetéséhez – kötött.

3.2. Az ajánlások tagállami átültetése

Az ajánlásban foglaltak végrehajtására a Bizottság 2015. március 14-i határidő megjelölésével kérte fel a tagállamokat. A tagállami visszajelzések alapján a Bizottság 2015. szeptember 14-ig vállalta megvizsgálni az ajánlás végrehajtását. Ennek keretében a Bizottság értékelte az ajánlás hatását a pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalatok megmentésére és a tisztességes vállalkozásoknak biztosított második esélyre, a jogszabály kölcsönhatását a más területekre vonatkozó egyéb fizetésképtelenségi eljárásokkal (így például a kereskedelmi, üzleti, kézműipari vagy szakmai tevékenységet nem folytató természetes személyekre vonatkozó mentesítési időkkel), továbbá az ajánlásnak a belső piac, valamint a kis- és középvállalkozások működésére és az uniós gazdaság versenyképességére gyakorolt hatását. A Bizottság értékelte azt is, hogy az ajánlásban kifejezésre juttatott megközelítés megszilárdítása és megerősítése érdekében javasoltak-e további intézkedések.

A Bizottság 2015. szeptember 30-án közzétett kommunikációjában meglehetősen negatív értékelést adott az ajánlás hatékonyságával kapcsolatban.²⁶ Az adatot szolgáltató tagállamok²⁷ egy része már eleve úgy ítélte meg, hogy fizetésképtelenségi joga főbb vonalakban megfelel az ajánlás követelményeinek. Egyes tagállamokban történtek bizonyos lépések az ajánlás elfogadását követő egy évben: Magyarország, Spanyolország és Románia bevezette a magáncsőd intézményét, illetve továbbfejlesztette már létező rendszerét. Szlovénia megteremtette a korai reorganizációs eljárás lehetőségét, Lengyelország és Spanyolország pedig teljesen megreformálta fizetésképtelenségi jogát. Ezek a tagállami lépések azonban egyrészt nem a Bizottság ajánlása által motivált politikai döntésen alapulnak, másrészt csak részben igazodnak az ajánlás rendelkezéseire. Egyes tagállamokban indult kifejezetten az ajánlással kapcsolatos szakmai (Svédország) vagy társadalmi (Nagy-Britannia) konzultáció, de ennek eredményei jogalkotói szinten még nem jelentek meg. Azon tagállamok többsége ugyanakkor, amelyek nyilvánvalóan nem feleltek meg az ajánlás követelményeinek, ennek ellenére sem döntött reformok megindítása mellett.

Az ajánlás a legfeljebb részlegesnek mondható átültetés miatt nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: nem ért el áttörést a pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozások reorganizációja és a számukra biztosított második esély terén. Nem sikerült

26 Evaluation of the Implementation of the Commission Recommendation of 12.3.2014 on a New Approach to Business Failure and Insolvency (2015.9.30.), forrás: http://ec.europa.eu/justice/civil/files/evaluation_recommendation_final.pdf (2016. 02. 28.)

27 Ciprus, Dánia, Írország és Málta nem szolgáltatott adatot.

érdemben enyhíteni az eltérő tagállami szabályozásokból eredő bizonytalanságot és csökkenteni az ehhez kapcsolódó járulékos költségeket, ami azt eredményezheti, hogy meghiúsul egyébként életképes vállalkozások – különösen határokon átnyúló vállalatcsoportok – reorganizációja.

A Bizottság megítélése szerint azokban a tagállamokban, ahol az ajánlás nyomán valóban bevezettek bizonyos reformokat, az időbeli közelség miatt még nem lehet elvégezni a reformok átfogó értékelését. Azonban már az első jelek is azt mutatják, hogy a megelőző, korai reorganizációt bevezető tagállamokban jelentősen megnőtt a szerkezet-átalakítások száma, a kintlevőségek volumene pedig számottevően csökkent. A korai reorganizációs opcióval nem rendelkező tagállamokban a szerkezet-átalakítások száma továbbra is rendkívül alacsony maradt.

4. HARMONIZÁCIÓ: VÁGYÁLOM VAGY TÉNYLEGES OPCIO?

Az alapszerződések kifejezetten nem ruházzák fel az Európai Uniót jogharmonizációs hatáskörökkel a fizetéképtelenségi jog területén, és az Európai Parlament 2011. évi állásfoglalását megelőzően a fizetéképtelenségi jog anyagi harmonizációja nem is szerepelt az Európai Unió politikai napirendjén. Az Európai Parlament állásfoglalása szerint azonban ez a hatáskör az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 81. cikk (2) bekezdésének, illetve 114. cikkének együttes és kreatív értelmezésével (a polgári eljárások zökkenőmentes lefolytatását gátló akadályok megszüntetése, illetve a belső piac megteremtése és működése érdekében szükséges jogharmonizáció), valamint az EUMSZ 50. cikkével (a letelepedés szabadsága) közvetett módon megalapozható. Az állásfoglalás legfontosabb hozadéka az, hogy az FR I. modernizációja mellett kifejezetten anyagi jogi jogharmonizációra irányuló előterjesztés benyújtására hívta fel a Bizottságot. Bob Wessels elhíresült megfogalmazása jól megragadta a határozat jelentőségét: „A h-betűs szó elhangzott!”²⁸

A Bizottság lényegesen óvatosabban közelítette meg a problémát, és döntött először *soft law* jellegű ajánlás közzététele mellett. Az elemzők túlnyomó többsége természetesen ezt a dokumentumot nem végcélként, hanem a *hard law* típusú jogharmonizáció előfutárának tekintette.²⁹ Az ajánlással kapcsolatban a legpesszimistább várakozásokat is alulmúló tagállami passzivitás szemmel láthatóan arra ösztönözte a Bizottságot, hogy stratégiát váltson. Az európai tőkepiaci unió megteremtését célzó

28 „*The H-word is out!*” Bob WESSELS: *Harmonization of Insolvency Law in Europe*, European Company Law, 8(2011)/1, 27.

29 Stephan MADAUS: *The EU Recommendation on Business Rescue – Only Another Statement or a Cause for Legislative Action Across Europe?* Insolvency Intelligence, 27(2014)/6, 81.

akciótervében³⁰ bejelentette, hogy 2016 negyedik negyedében a vállalkozások fizetésképtelenségéről szóló jogalkotási kezdeményezést fog előterjeszteni, amelyben a korai reorganizációra és a „második esélyre” is ki fog térni. A kezdeményezés arra fog törekedni, hogy jól működő nemzeti rendszereket alapul véve kezelje a tőke szabad áramlása előtti legjelentősebb akadályokat. A Bizottság a 2015 februárja és májusa között elvégzett konzultáció eredményeire³¹ hivatkozva a tagállami fizetésképtelenségi jogok közötti eltéréseket már a tőke szabad mozgása előtt álló akadálnak tekinti, mert az megnehezíti a befektetők számára a hitelkockázat értékelését, különösen a határokon átnyúló befektetések esetében.³² Az uniós fellépés jogalapjának az Európai Parlament állásfoglalásától eltérő meghatározása nemcsak közjogi jelentőséggel bír, hanem a jogharmonizáció körét is kijelöli: a magáncsőd szabályainak egységesítése erre hivatkozással nehezen lesz indokolható – miközben eddig ez a terület az uniós fizetésképtelenségi jog kiterjesztése egyik meghatározó irányának tűnt.

A Bizottság a jogalkotási kezdeményezés előkészítésére „Szerkezet-átalakítási és fizetésképtelenségi szakértői csoportot” hozott létre, amely 2016 januárjában tartotta alakuló ülését. A szakértői csoport mandátuma öt viszonylag jól elhatárolható területre terjed ki:

- az új uniós jogi eszköz hatályának kijelölése és koordinációja a már létező uniós fizetésképtelenségi szabályozókkal;
- a korai reorganizációs és hagyományos fizetésképtelenségi eljárásokra vonatkozó közös alapelvek és szabályok meghatározása;
- a magáncsőd eljárásra vonatkozó közös alapelvek és szabályok meghatározása;
- a fizetésképtelenségi eljárásokkal érintkező területekre (a fizetésképtelenségi szakértők hivatásrendi szabályai, a vezető tisztségviselők felelőssége) vonatkozó közös alapelvek és szabályok meghatározása;
- egyes jogpolitikai célkitűzések érvényesítése a fizetésképtelenségi eljárásokban (a kis- és középvállalkozások számára egyszerűbb és olcsóbb eljárási rend kialakítása, az eljárások időtartamának és költségének általános mérséklése).

Érdemben nem vitatott, hogy a fizetésképtelenségi jog harmonizációja jelentősen hozzájárulna az egységes belső piac fejlődéséhez. Hangsúlyozni kell azonban, hogy

30 A Bizottság közleménye – Cselekvési terv a tőkepiaci unió megteremtésére (COM(2015) 468, 2015.9.30.)

31 A konzultáció a Bizottság tőkepiaci unió kiépítéséről szóló Zöld Könyvében (COM(2015) 63, 2015.2.18.) alapult. A beérkezett válaszok forrása: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/capital-markets-union-2015?language=en> (2016. 02. 28.)

32 A Bizottság 2014/135/EU ajánlása nem foglalt állást a fellépés jogalapját illetően – az EUMSZ hivatkozott 292. cikke pusztán eljárásjogi jogalap –, azonban a preambulumbekendésekben a célkitűzések között mind a belső piac működésének megerősítése, mind a határokon átnyúló befektetések ösztönzése szerepel.

a teljes harmonizáció számos gazdaság- és szociálpolitikai eszköztől megfosztaná a tagállamokat (például a hitelezői igények rangsorolása körében), és ezeket a funkciókat más módon és egyéb forrásokból kellene megvalósítani.³³ Az Európai Parlament 2011. évi állásfoglalása erre tekintettel eleve kivett a jogharmonizáció javasolt köréből olyan központi területeket, mint a hitelezők rangsorolása, a követelések beszámítása, a munkaügyi, járadék- és nyugdíjigények megítélése vagy a szerződések megtrámadása, illetve felmondása – és ezeket a határokat a Bizottság későbbi előterjesztései sem lépték át. Egyes magánkezdeményezések azonban éppen ezekre a területekre fókuszálnak, mert a Bizottság jogharmonizációs törekvéseit hiányosnak találják, és elő kívánják készíteni egy későbbi esetleges uniós fellépés szakmai megalapozását.³⁴

Arról is megoszlanak a vélemények, hogy ez a harmonizáció a gyakorlatban lehetséges-e. Itt elsősorban nem az vitatott, hogy a harmonizáció milyen módszertani alapelveket kövessen,³⁵ hanem a harmonizáció hatókörében és mélységében mutatkozik nézeteltérés. A szakértői csoport eddigi üléseinek tapasztalatai kijózanító tanulságokkal szolgálnak: úgy tűnik, hogy a szakértők között nemcsak abban nincsen konszenzus, hogyan lehetne definiálni a fizetéseképtelenség fogalmát, hanem abban sem, hogy egy ilyen definíció meghatározása egyáltalán szükséges-e az uniós fellépés tervezéséhez.³⁶ Abban az esetben, ha a tagállami fizetéseképtelenségi jogok érdemi harmonizációja nem történik meg, az uniós jogpolitikai célkitűzéseket támogató uniós jogintézmények nem beépülnek, hanem ráépülnek majd a tagállami fizetéseképtelenségi jogintézményekre. Ez a helyzet kísértetiesen emlékeztet arra, ahogyan az uniós fogyasztóvédelmi jog és a tagállami szerződési jogok kölcsönhatása alakult. A szerződések jogának általános harmonizációja uniós hatáskör és tagállami politikai szándék hiányában megghiúsult, így viszont az uniós szabályozáson alapuló fogyasztói szerződések joga szinte minden tagállamban idegen testként ékelődik az általános szerződési jogba, és számos koherencia problémát, illetve diszfunkciót eredményez. Ez a konfliktushelyzet hosszabb távon elvezethet a fogyasztói szerződések jogának az általános szerződési jogról való teljes leválasztásához, de – kisebb valószínűséggel – akár az általános szerződési jog teljes harmonizálásához is. A fizetéseképtelenségi jog esetében az első opció nem járható út: a korai vagy

33 Federico M. MUCCIARELLI: *Not Just Efficiency: Insolvency Law in the EU and Its Political Dimension*, International Business Organization Law Review, 14(2013)/2, 175.

34 Ilyen például a *European Law Institute* (www.europeanlawinstitute.eu) *Rescue of Business in Insolvency Law* projektje.

35 Erre már az Európai Parlament 2011. évi állásfoglalását követően születtek jó módszertani ajánlások. Lásd például: Ian FLETCHER, Bob WESSELS: *Harmonization of Insolvency Law in Europe – Reports Netherlands Association for Civil Law 2012*, Kluwer, Deventer, 2012.

36 A szakértői csoport üléseinek előkészítő anyagai és jegyzőkönyvei, forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3362> (2016. 02. 28.)

megelőző fizetésképtelenségi eljárások, illetve az egyéb uniós jogpolitikai kezdeményezések csak a fizetésképtelenségi jog integráns részeként kezelhetők. Tehát ha az Európai Unió részéről nem található a fizetésképtelenségi jog átfogó és érdemi harmonizációjára vonatkozó politikai akarat és szakmai kompetencia, akkor az uniós fellépés e területen tartós kudarcra van ítélve.

Természetesen az érdemi harmonizáció nem jelent feltétlenül azonnali és teljes harmonizációt. Azonosíthatók olyan területek, amelyek az egységes belső piac vagy a tőke szabad áramlása szempontjából magasabb prioritást élveznek, vagy amelyek tekintetében a létező tagállami megoldások már most is igen közel állnak egymáshoz. Ezzel szembeállíthatók azok a jogintézmények, amelyek a tagállami szociálpolitika meghatározó elemei, és ennek megfelelően sajátos és igen eltérő rendszereket alkotnak – viszonylag távoli érintkezésben a belső piaci folyamatokkal. A fizetésképtelenségi jog harmonizációja terén komoly sikereket lehetne elérni anélkül is, hogy az utóbbi kategóriába eső intézmények egységesítésével az Európai Unió sürgős politikai konfliktusokat vállalna fel.³⁷

5. A FIZETÉSKÉPTELENSÉGI ELJÁRÁSOK NEMZETKÖZI MAGÁNJOGA

A fizetésképtelenségi eljárások nemzetközi magánjoga külön tárgyalást igényel, mert ezen a területen az Európai Unió közvetlen és kizárólagos szabályozási hatáskörrel rendelkezik.³⁸ A vizsgálat egyrészt azért érdekes, mert a nemzetközi magánjogi szabályozás önmagában is hozzájárulhat a gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósításához, másrészt a kollíziós szabályozás bizonyos esetekben burkolt anyagi jogi szabályozást jelent, vagy legalábbis olyan környezetet teremthet, amely elkerülhetetlenné teszi az anyagi jogi harmonizációt.

37 Ilyennek tekinthetők például a különböző magáncsődeljárások. Az Európai Központi Bank 2012. szeptember 14-én tette közzé véleményét (CON/2012/70) a tervezett ír magáncsődeljárásokról (*personal insolvency arrangement*, PIA), amely szerint: „Amennyiben nagyszámú adós veszi igénybe, a PIA jelentősen megnöveli a nemfizető hitelek arányát, és így befolyásolja a hitelintézetek tőkemegfelelőségét és likviditását olyan időszakban, amikor azok szerkezet-átalakítása még folyamatban van.” Ezért felhívja az ír kormányzatot, „könnyítse meg, hogy a biztosított hitelezők nemfizetés esetén érvényesíthessék a megterhelt vagyontárgyakra vonatkozó igényüket”. Nem nehéz belátni, hogy a magáncsődeljárásra vonatkozó hasonló ajánlások valójában politikai érdekmérlegelésen alapulnak, és adott esetben megghiúsíthatják a tagállami jogpolitikai célkitűzéseket. Ez nyilvánvalóan elbizonytalaníthatja a tagállamokat, hogy politikailag kifizetődő-e érdemi jogharmonizációs hatásköröket adni az Európai Uniónak a fizetésképtelenségi eljárások körében.

38 EUMSZ 81. cikk (2) c) alpont

5.1. A magyar szabályozási struktúra

A fizetésképtelenségi eljárások nemzetközi magánjogi szabályozásának központi eleme a Tanács 1346/2000/EK rendelete (FR I.), amely a joghatóságra, az alkalmazandó jogra, a határozatok elismerésére és végrehajtására, a nemzetközi eljárásra, illetve az Európai Unió tagállami szervei közötti együttműködésre vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. A rendelet mellékleteit elfogadásuk óta több ízben módosították.³⁹ A 2017. június 26-át követően megindított fizetésképtelenségi eljárásokra az Európai Parlament és a Tanács 2015/848/EU rendelete (FR II.) lesz irányadó hasonló szabályozási körben.⁴⁰ A rendeletek a szabályokat az Európai Unió tagállamaira, illetve azok egymás közötti viszonyaira vonatkozóan fogalmazzák meg. A rendeleteket azokban az esetekben kell alkalmazni, amikor az adós COMI-ja (fő érdekeltsegeinek központja) az Európai Unió területén található.

A rendeletek hatálya nem terjed ki a biztosítókra, hitelintézetekre és kollektív befektetési formákra (vállalkozásokra) vonatkozó fizetésképtelenségi eljárásokra. A hitelintézetek és egyes befektetési vállalkozások vonatkozásában az Európai Unió 2016. január 1-jétől kezdődően Egységes Szanalási Mechanizmust vezet be az eurózóna tagállamai, illetve azon tagállamok részvételével, amelyek az Európai Központi Bankkal szoros együttműködést kívánnak kialakítani.⁴¹ Az Egységes Szanalási Mechanizmushoz autonóm nemzetközi magánjogi rezsim kapcsolódik. A jelenlegi álláspont szerint Magyarország várakozó álláspontot foglal el a csatlakozással kapcsolatban.⁴²

Az FR I. úgy fogalmaz, hogy hatálya nem terjed ki a pénzeszközök és értékpapírok kezelését magukban foglaló szolgáltatásokat nyújtó befektetési vállalkozásokra. Az FR II. ennél egyértelműbb, és csak akkor veszi ki a befektetési vállalkozásokat a rendelet hatálya alól, ha azokra a 2001/24/EK irányelv vonatkozik.⁴³ A 2001/24/EK irányelv hatálya ugyanakkor csak a hitelintézetekre terjed ki, vagyis az FR II. hatálya

39 A legutóbbi módosítás: a Tanács 663/2014/EU végrehajtási rendelete (HL L 179., 2014.6.19., 4. o.)

40 Az Európai Parlament és a Tanács 2015/848/EU rendelete a fizetésképtelenségi eljárásról (átdolgozás) (HL L 141., 2015.6.5., 19. o.)

41 Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanalási Mechanizmus keretében történő szanalására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanalási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 225., 2014.7.30., 1. o.)

42 KISGERGELY Kornél, SZOMBATI Anikó: *Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?* MNB-tanulmányok 115. Budapest, 2014, forrás: www.mnb.hu/letoltes/mt115-mnb-tanulmany.pdf (2016. 02. 28.)

43 Az Európai Parlament és a Tanács 2001/24/EK irányelve a hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról (módosította az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve)

alól a befektetési vállalkozások csak akkor esnek ki, ha egyúttal hitelintézetnek is minősülnek.

Az Európai Unió rendelkezik hatáskörrel az FR I. hatályba lépését követő időszakra kiterjedő hatállyal olyan nemzetközi szerződések megkötésére, amelyek harmadik országok viszonylatában a fizetésképtelenségi eljárásokra vonatkozó nemzetközi magánjogi rendelkezéseket tartalmaznak. Ilyen megállapodások mindeddig nem születtek. Nincs a fizetésképtelenségi eljárásokhoz kapcsolódó olyan többoldalú nemzetközi egyezmény sem, amelynek Magyarország közvetlenül részese lenne. A Magyarország által kötött kétoldalú nemzetközi szerződések sem tartalmazzak kifejezetten fizetésképtelenségi eljárásokra vonatkozó nemzetközi magánjogi rendelkezéseket.

A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (Nmtvr.) 2000. évi CX. törvénnyel módosított, 2001. május 1-jétől hatályos szövege magyar bíróság vagy más hatóság kizárólagos joghatóságát állapítja meg belföldi székhelyű jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság fizetésképtelenségével és megszűnésével kapcsolatos eljárásban,⁴⁴ illetve kizárja magyar bíróság vagy más hatóság joghatóságát külföldi székhelyű jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság fizetésképtelenségével és megszűnésével kapcsolatos eljárásban.⁴⁵ Az Nmtvr. 70. § (1) bekezdése értelmében külföldi bíróság vagy hatóság által belföldi székhelyű jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság fizetésképtelenségével és megszűnésével kapcsolatban hozott határozat Magyarországon nem elismerhető. A külföldi székhelyű jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság fizetésképtelenségével és megszűnésével kapcsolatos eljárásban külföldi bíróság vagy hatóság határozatát az Nmtvr. 71. §-a értelmében Magyarországon el kell ismerni, ha az nem ütközik az Nmtvr. 72. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiba (közrend, részvétel az eljárásban, alapvető eljárási elvek betartása). Az Nmtvr. egyebekben kifejezetten fizetésképtelenségi eljárásokra vonatkozó nemzetközi magánjogi szabályozást nem tartalmaz, és nem is utal az FR I.-re.

A csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.) hatálya főszabály szerint csak azokra a gazdálkodó szervezetekre terjed ki, amelyek COMI-ja az FR I. értelmében az Európai Unió területén található. Ez gyakorlatilag feleslegessé teszi nemzetközi magánjogi szabályok elhelyezését a Cstv.-ben, mert annak érvényesülési köre megegyezik az FR I. szabályozási körével. A Cstv. ennek megfelelően csak speciális illetékességi szabályokat tartalmaz arra az esetre, ha az FR I. hatály alá tartozó, de nem Magyarországon bejegyzett gazdálkodó szervezettel

44 Nmtvr. 62/A. § g) pont

45 Nmtvr. 62/C. § g) pont

szemben indul eljárás,⁴⁶ illetve speciális közzétételi előírásokat fogalmaz meg arra az esetre, ha az FR I. alapján más tagállamban (is) indul fizetéseképtelenségi eljárás.⁴⁷

Ugyanakkor kivételként a Cstv. 2. § (4) bekezdése a Cstv. felszámolási eljárásra vonatkozó szabályainak alkalmazását rendeli külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeire is a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiteiről szóló 1997. évi CXXXII. tv.-ben (Fióktv.) foglalt eltérésekkel. A Fióktv. 19. § (2) bekezdése nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján lehetővé teszi, hogy a külföldi vállalkozással szembeni fizetéseképtelenségi eljárás a fióktelepre is kiterjedjen. Ha ez nem állapítható meg, akkor a Fióktv. 19. § (3) bekezdése alapján a fióktelep felszámolását – a fióktelep tájékoztatása alapján – hivatalból el kell rendelni. A külföldi vállalkozás államával kötött nemzetközi szerződés vagy fennálló viszonyosság hiányában a fióktelep ellen önálló felszámolási eljárás is indítható.⁴⁸ Az eljárás megindítását, illetve hitelezői igény érvényesítését nem zárja ki az, hogy a hitelező a külföldi fizetéseképtelenségi eljárásban is érvényesít igényt.⁴⁹ A Fióktv. tehát burkolt nemzetközi magánjogi szabályokat tartalmaz: egyrészt lehetővé teszi külföldi fizetéseképtelenségi eljárás joghatásainak elismerését akkor is, ha a külföldi vállalkozás COMI-ja nem az Európai Unióban van, másrészt lehetővé teszi felszámolási eljárás megindítását olyan külföldi vállalkozás fióktelepével szemben, amelynek COMI-ja nem az Európai Unióban van. A Fióktv.-ben hivatkozott nemzetközi szerződésekről és viszonyosságról a Fióktv. 21. § (2) bekezdése értelmében tájékoztatót kell közzétenni. Ilyen tájékoztató volt a 8001/2002. (II. 26.) KüM–GM–IM–PM együttes tájékoztató, amely azonban a Jatv. 47. §-a alapján 2012. január 1-jétől hatálytalan. A tájékoztató 3. pontjában az szerepelt, hogy a Fióktv. 19. és 20. §-ában említett nemzetközi szerződés, illetve viszonyossági gyakorlat egyetlen állammal szemben sem áll fenn. Az IM NMFO tájékoztatása szerint a jelenlegi gyakorlat az, hogy felmerülő kérdés esetén a KKM ad felvilágosítást az aktuális nemzetközi jogi kötelezettségekről.

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. tv. (Hpt.) speciális nemzetközi magánjogi rezsimet hoz létre a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások felszámolására vonatkozóan, ahol a Cstv. szabályai bizonyos eltérésekkel alkalmazhatóak. A Cstv. csődeljárással kapcsolatos szabályai ebben a személyi körben egyáltalán nem alkalmazhatóak, ehelyett a szanalás intézményét szabályozza a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. tv. (Szantv.). A Szantv. szintén speciális nemzetközi magánjogi rezsimet hoz létre a 2014/59/EU

46 Cstv. 6. § (2) bekezdés

47 Cstv. 6/B. és 6/C. §§

48 Fióktv. 20. § (1) bekezdés

49 Fióktv. 21. § (1) bekezdés

európai parlamenti és tanácsi irányelv szabályainak átültetésével,⁵⁰ ahol az MNB a külföldi határozatok elismerése és végrehajtása körében sajátos jogosítványokat gyakorol.

A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. tv. (Btv.) 2016. január 1-jétől hatályos rendelkezései ugyancsak speciális szabályozást tartalmaznak a biztosítók reorganizációjával és felszámolásával kapcsolatban, amely önálló nemzetközi magánjogi rezsimet is magában foglal a 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseinek átültetésével.⁵¹

Meglehetősen bonyolult a kollektív befektetési vállalkozások (formák) felszámolási helyzete. Ezek nem tartoznak sem az FR I., sem az FR II. hatálya alá. Ezt az FR II. (19) preambulumbekzdése azzal indokolja, hogy „mindezen eljárásokra külön szabályozás vonatkozik, és a nemzeti felügyeleti hatóságok széles körű beavatkozási hatáskörrel rendelkeznek esetükben”. Speciális fizetésképtelenségi szabályokat a kollektív befektetési vállalkozásokra valójában sem a 2009/65/EK irányelv,⁵² sem a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény nem tartalmaz. A magyar fizetésképtelenségi jog értelmében befektetési alappal szemben fizetésképtelenségi eljárás nem indítható. Az alapkezelővel szemben ez megtehető, de erre vonatkozóan a magyar jog speciális nemzetközi magánjogi szabályokat nem tartalmaz.

A civil szervezetek csődeljárására és felszámolási eljárására a Cstv.-t az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és jogállásáról szóló 2011. évi CLXXV. tv.-ben (Civiltv.) foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Civiltv. a Cstv. alkalmazási körét nem szélesíti ki, és nem tartalmaz nemzetközi magánjogi szabályozást.

A természetes személyek adósságrendezéséről szóló, 2015. szeptember 1-jétől hatályos 2015. évi CV. tv. (Aretv.) nem tartalmaz nemzetközi magánjogi szabályozást. Az Aretv. hatálya belföldi természetes személy adósokra terjed ki, amelynek fogalmát az Aretv. 5. § 11. pontja a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. tv. (Szjativ.) 3. § 2. pontjában foglalt belföldi illetőségű magánszemély fogalmára

50 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (HL L 173., 2014.6.12., 190. o.)

51 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról (Solvency II) (átdolgozás) (HL L 335., 2009.12.17., 1. o.)

52 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/65/EK irányelve az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról (HL L 302., 2009.11.17., 32. o.)

visszaütalással határozza meg. Az FR I. és FR II. rendeletek hatálya elvileg kiterjed a magánszemélyek elleni fizetéseképtelenségi eljárásokra is, azonban a magyar magáncsőd intézménye egyelőre nem szerepel az uniós fizetéseképtelenségi rendeletek mellékleteiben, így a rendeleti rendelkezések *in concreto* ezekben az eljárásokban nem érvényesülnek. Ha a magyar jogalkotó úgy dönt, hogy a magyar magáncsőd intézményét szerepeltetni kívánja a fizetéseképtelenségi rendeletek mellékleteiben, akkor az Aretv. hatályát módosítani kell. Az Szjtv. 3. § 2. pontja ugyanis több szempontból inkompatibilis a fizetéseképtelenségi rendeletek COMI fogalmával. Az Szjtv. 3. § 2. pontja értelmében például a további állampolgársággal nem rendelkező magyar állampolgár, az a természetes személy, aki a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát az adott naptári évben legalább 183 napig Magyarországon gyakorolja, vagy aki kizárólag Magyarországon rendelkezik állandó lakóhellyel, minden egyéb körülménytől függetlenül belföldi illetőségű magánszemélynek minősül – akkor is, ha az adós fő érdekeltsegeinek központja más uniós tagállamban található. Az FR I. és FR II. alapján ilyen esetben a COMI szerinti tagállam bíróságai és hatóságai rendelkeznének joghatósággal, és az eljáró magyar bíróságnak vagy hatóságnak hivatalból kellene vizsgálnia a COMI elhelyezkedését. Ha a magyar jogalkotó úgy dönt, hogy a magyar magáncsőd intézményét nem kívánja szerepeltetni a fizetéseképtelenségi rendeletek mellékleteiben (annak ellenére, hogy a jogintézmény a rendeletek általános definíciójának mindenben megfelel), adnia kell valamilyen nemzetközi magánjogi szabályozást a magáncsőd esetleges határokon átnyúló elemeire.⁵³

Sajátos fizetéseképtelenségi eljárást szabályoz a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (Hartv.). Az Hartv. nem tartalmaz nemzetközi magánjogi szabályokat, nem utal vissza a Cstv.-re, és az adósságrendezési eljárás nem esik a fizetéseképtelenségi rendeletek hatálya alá sem. Nem kizárt, hogy az adósságrendezési eljárásoknak is legyenek határokon átnyúló elemei (pl. az önkormányzatok szerződéses tartozásai és követelései, esetleg külföldi ingatlanjai esetében), de ez inkább tűnik elméleti problémának, mintsem feltétlenül szabályozást igénylő kérdésnek. Ugyanakkor, ha az új nemzetközi magánjogi kódex tartalmaz majd általános szabályokat a fizetéseképtelenségi eljárásokra vonatkozóan, azokat az adósságrendezési eljárásra is tekintettel kell megfogalmazni.

A fizetéseképtelenségi rendeletek szabályozása nem univerzális: csak azokra az eljárásokra alkalmazható, ahol az adós COMI-ja az Európai Unió területén található.

53 A tagállamok nem követnek egységes gyakorlatot abból a szempontból, hogy a természetes személyek fizetéseképtelenségi eljárásait szerepeltetik-e a fizetéseképtelenségi rendeletek A. mellékletében. Ausztria, Belgium, Finnország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Svédország szerepelteti ezeket az eljárásokat a mellékletben, Franciaország és Magyarország nem, megint más tagállamok pedig nem is rendelkeznek ilyen eljárásokkal.

További megszorítás, hogy az FR I. és FR II. hatálya csak azokra a fizetésképtelenségi eljárásokra terjed ki, amelyek a rendeletek A. mellékletében nevesítve szerepelnek, vagyis a rendeletek 1. cikkében adott általános definíció nem eredményezheti azok hatályának kiterjesztését más eljárásokra.⁵⁴ E körben viszont az FR I. és FR II. teljes körű nemzetközi magánjogi szabályozást ad, ami a nemzeti jogalkotó beavatkozását kizárja.

Az FR I. és FR II. 1. cikk (2) bekezdésében foglalt kivételek (biztosítók, hitelintézetek, befektetési vállalkozások) tekintetében az uniós nemzetközi magánjogi jogalkotás irányelvi formában jelentkezik, ezek átültetése a Hpt.-ben, a Szantv.-ben és a Btv.-ben történt meg.

Az Nmtvr. és a Fióktv. joghatósági és elismerési rendelkezései tehát csak azokra a fizetésképtelenségi eljárásokra alkalmazhatók, amelyek nem szerepelnek a rendeletek A. mellékletében, illetve ahol az adós COMI-ja az Európai Unió területén kívül található.

5.2. Az FR II. új megközelítése

Az Európai Bizottság 2012. december 12-én hozta nyilvánosságra javaslatát az FR I. módosítására vonatkozóan.⁵⁵ A Bizottság álláspontja szerint a rendelet alapvetően jól működik, és megkönnyíti a több országot érintő fizetésképtelenségi eljárásokat az Európai Unióban. Azonban az érintettekkel folytatott konzultáció, valamint a Bizottság által megrendelt jogi és empirikus tanulmányok számos, a rendelet gyakorlati alkalmazását érintő problémát is feltártak. Az FR I. értékelése lényegében öt hiányosságot azonosított, amelyek közül első helyen emelte ki, hogy a rendelet nem kellőképpen tükrözi a jelenlegi EU-s prioritásokat és a fizetésképtelenségi jog terén kialakult nemzeti gyakorlatokat, különösen a nehézségekkel küzdő vállalkozások fizetőképességének helyreállításának támogatásával kapcsolatban. A javaslat két területet emelt ki, ami a jelen tanulmány tematikája szempontjából releváns.

Egyrészt a rendelet hatálya nem terjed ki azokra a nemzeti eljárásokra, melyek a fizetésképtelenség előtti szakaszban a gazdálkodó szervezet átalakítását célozzák

54 A jogirodalom némi bizonytalanságot követően konszenzusra jutott abban, hogy az FR I. A. melléklete zárt rendszert képez, és az Európai Unió Bíróságának esetjoga is egyértelműen ebbe az irányba mutat. Lásd pl.: Bob WESSELS: *What is an insolvency proceeding anyway?* International Insolvency Law Review, 2(2011)/4, 491. Az FR II. megfogalmazása már nem hagy értelmezési kétséget. Magyarország az FR I. és FR II. A. mellékletében a csődeljárást és a felszámolási eljárást szerepelteti.

55 A Bizottság javaslata a fizetésképtelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet módosításáról COM(2012) 744, 2012.12.12. A javaslat az FR I. 46. cikke alapján indult felülvizsgálati eljárás eredménye. A javaslat jórészt az ún. Heidelberg–Luxemburg–Bécs jelentés megállapításait tükrözi. Forrás: http://ec.europa.eu/justice/civil/files/evaluation_insolvency_en.pdf (2016. 02. 28.)

(„fizetéseképtelenség előtti eljárás”), illetve amelyek során nem mozdítják el a régi vezetőket („vegyes eljárás”). Ugyanakkor a közelmúltban több tagállam is bevezetett ilyen eljárásokat, és ezek a közmegejtés szerint növelik a vállalkozások sikeres átalakításának esélyét. Másrészt a másodlagos eljárás megindítása akadályozhatja az adós vagyonának hatékony kezelését. A másodlagos eljárás megindítását követően a főeljárás felszámolója már nem rendelkezik a másik tagállamban levő vagyontárgyak felett, ami nehezebbé teszi, hogy az adóst folyamatosan működő vállalkozásként (*as a going concern*) adják el. Továbbá másodlagos eljárás jelenleg kizárólag felszámolási eljárás lehet, ami akadályozza az adós sikeres átalakítását.⁵⁶

Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament mintegy két és fél évnyi tárgyalássorozat után jutott konszenzusra az új szabályozást illetően. Az FR II. a fent vázolt hiányosságokat a következő megoldásokkal igyekszik orvosolni.

Az FR II. hatálya lényegesen szélesebb a korábbi rendeletnél, és magában foglalja azokat az eljárásokat is, amelyek:

- támogatják a gazdaságilag életképes, de nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentését, és amelyek a vállalkozóknak második esélyt adnak;
- az adós helyreállítására irányulnak egy olyan szakaszban, melyben a fizetéseképtelenség csak valószínűsíthető;
- lehetővé teszik, hogy az adós részben vagy egészben továbbra is rendelkezzen vagyona felett, illetve folytathassa üzleti tevékenységeit;
- a fogyasztók és az önfoglalkoztató személyek vonatkozásában fennálló adósság elengedését vagy adósságállomány rendezését teszik lehetővé, például az adós által fizetendő összeg csökkentése vagy a számára megállapított fizetési határidő meghosszabbítása révén;
- ideiglenesen engedélyezik az egyes hitelezők által indított végrehajtási intézkedések felfüggesztését, olyan esetekben, amikor ezen intézkedések hátrányosan befolyásolhatják a tárgyalásokat, és kedvezőtlenül érinthetik az adós üzletmenetének helyreállítását;
- egyes tagállamok joga alapján egy meghatározott időtartamban indulnak ideiglenes vagy előzetes alapon, mielőtt a bíróság meghozza határozatát az eljárás nem ideiglenes alapú lefolytatásáról;

56 A Bizottság által azonosított további problémák voltak: nehézségekbe ütközik a fizetéseképtelenségi eljárás megindítására jogosult tagállam megállapítása, és széles körben lehetséges a *forum shopping*; problémás a fizetéseképtelenségi eljárások nyilvánossága és az igények benyújtása egyes gazdasági szereplők (különösen a kkv-k) számára nehézséget jelent; továbbá az FR I. nem rendezi megnyugtatóan a multinacionális vállalatcsoportokat érintő fizetéseképtelenségi eljárásokat, ami azzal az eredménnyel járhat, hogy a csoport egészének sikeres átalakítása hiányában a csoport alkotóelemeire bomlik.

- az adós nem pénzügyi jellegű nehézségei miatt indultak, feltéve, hogy e nehézségek olyan valós és súlyos fenyegetést idéznek elő, amely veszélyezteti az adósnak az esedékessé váló tartozásai vonatkozásában meglévő vagy a jövőbeni fizetési képességét.⁵⁷

Az FR II. különbséget tesz az adós megmentésére irányuló eljárások, illetve azon eljárások között, amelyek az adós tevékenységének végleges megszüntetéséhez vagy az adós vagyontárgyainak értékesítéséhez vezetnek. Ez utóbbiakban az adós valamilyen hitelezőjének részt kell vennie, az előbbi kategória esetében viszont elegendő, ha azok meghatározó része vesz részt az eljárásban – ide értve azokat is, amelyekben csak az adós pénzügyi hitelezői vesznek részt –, feltéve, hogy ez nem érinti az eljárásokban részt nem vevő hitelezők követeléseit. Az FR II. tehát a kollektív eljárások fogalmát autonóm és kiterjesztő módon értelmezi, így lehetővé teszi a részleges és nem felszámolási célú eljárások bevonását is a fizetésképtelenségi eljárások kategóriája alá.

Az FR II. már nem tartalmazza azt az előírást, hogy a másodlagos fizetésképtelenségi eljárás csak felszámolási eljárás lehet, sőt a rendelet 38. cikke lehetővé teszi a másodlagos fizetésképtelenségi eljárás mellőzését vagy megindításának felfüggesztését, ha a helyi hitelezők érdekei egyéb módon (pl. a főeljárás fizetésképtelenségi szakértőjének kötelezettségvállalása vagy más biztosítási intézkedések révén) biztosíthatóak. Az FR II. azt is lehetővé teszi, hogy a másodlagos fizetésképtelenségi eljárás típusa eltérjen a főeljárás típusától, ha ez a helyi hitelezők érdekeit, illetve a fő- és a másodlagos eljárás közötti koherenciát jobban szolgálja. Az FR II. emellett részletesen szabályozza a fizetésképtelenségi szakértők, illetve a bíróságok közötti együttműködést és kapcsolattartást.

Az FR II. tehát közvetett módon elősegíti olyan eljárások alkalmazását, amelyek a vállalkozások megmentését célozzák. Az ilyen eljárások most már az FR II. hatálya alá vonhatóak, így automatikus elismerésük az Európai Unió más tagállamaiban biztosított. Másrészt a másodlagos eljárások új szabályozása lehetővé teszi, hogy a megmentési célú eljárások előnyeinek érvényesülését ne zárja ki egy felszámolási célú másodlagos eljárás.

5.3. Jogpolitikai adalékok a magyar szabályozáshoz

A fizetésképtelenségi eljárások körében különösen erőteljesen érvényesül az a jelenség, amit – nézőponttól függően – *forum shoppingnak* vagy szabályozási versenynek

57 A csoportosítás az FR II. (10)-(17) preambulumbekzdései alapján Bob Wesselstől származik. Bob WESSELS: *The EU Regulation on Insolvency Proceedings (Recast)*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 22(2015)/5, 771.

(*regulatory competition*) nevezhetünk.⁵⁸ A *forum shopping* lehetőségét elsősorban az biztosítja, hogy az érintett gazdasági szereplők a fizetési képtelenségi eljárás megindítására vonatkozó kérelem benyújtása előtt viszonylag egyszerűen megváltoztathatják fő érdekeltsegeik központját. Másrészt az Európai Unió egyes tagállamaiban léteznek olyan, a fizetési képtelenség vagy azzal fenyegető helyzetek kezelésére is felhasználható, de nem kifejezetten fizetési képtelenségi eljárások, amelyek nem esnek uniós szabályozás hatálya alá, így az azokhoz kapcsolódó joghatósági szabályokat a tagállamok viszonylag szabadon határozhatják meg.⁵⁹

Az Európai Uniónak a fizetési képtelenségi eljárásokkal összefüggő *forum shopping* kapcsolatos kezdeti elutasító alapállását⁶⁰ mára differenciáltabb megközelítés váltotta fel, amely egyrészt elismeri a szakpolitikai választásokon alapuló jogszerű szabályozási versenyt, másrészt megkülönbözteti a „rossz” és „jó” *forum shopping*ot,⁶¹ ez utóbbi alatt értve a perbeli lehetőségek optimalizálására való jóhi-

58 Gerard McCORMACK: *Jurisdictional Competition and Forum Shopping in Insolvency Proceedings*, Cambridge Law Journal, 68(2009)/1, 169.; Horst EIDENMÜLLER: *Abuse of Law in the Context of European Insolvency Law*, European Council on Foreign Relations (ECFR), 2009/1, 1. Árnnyaltabb képet fest: John A. E. POTROW: *The Myth (and Realities) of Forum Shopping in Transnational Insolvency*, Brooklyn Journal of International Law (Brook. J. Int'l L.), 32(2007)/2, 785.

59 Ilyen például a brit társasági jog egyik jogintézménye, a *scheme of arrangement*, aminek hitelezői változata (*creditors' scheme*) többek között csődegyezséghez hasonló célokra (*insolvent scheme*), korai reorganizációra vagy az adósságok átütemezésére (*solvent scheme*), illetve hosszú távú, időszakos kötelezettségek egyösszegű megváltására (*run-off scheme*) is felhasználható. Külföldi gazdasági szereplő esetén a *scheme* eljárás megindításának feltétele mindössze az, hogy elégséges kapcsolata (*sufficient connection*) legyen az Egyesült Királysággal, és az ott folytatott gazdasági tevékenység vagy brit hitelezők megléte ezt a feltételt már kielégítheti. A *scheme* jóváhagyásához a kérelmezőnek pedig csak valószínűsíteni kell, hogy a *scheme* az Egyesült Királyságon kívül is elismerhető és végrehajtható lesz. Erről részletesen lásd: Jennifer PAYNE: *Schemes of Arrangement: Theory, Structure and Operation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 286–324. A solvent és insolvent scheme elismerésére és végrehajtására vonatkozóan nincsen egységes európai gyakorlat, de néhány kedvező bírósági döntést követően népszerűsége megugrott, és teljes iparág épült annak nemzetközi elemet tartalmazó helyzetekben történő alkalmazására. Kirsten SCHÜMANN-KLEBER: *Recognition of English solvent schemes of arrangements affecting dissenting creditors of German companies*, International Insolvency Law Review, 2(2011)/4, 447.; Arthur SWIERCZOK: *Recognition of English solvent Schemes of Arrangement in Germany*, King's Student Law Review, 5(2014)/1, 78.

60 A Tanács 1346/2000/EK rendeletének (4) preambulumbekzdése a *forum shopping*ot (a kedvezőbb jogi helyzet érdekében a fél a vagyonát vagy az eljárást egyik tagállamból a másikba helyezi) egyértelműen negatív jelenségnek tekinti, és az ellene folytatott küzdelmet a rendelet egyik fő célkitűzéseként fogja fel.

61 A Bizottság közleménye – Az üzleti kudarccal és a fizetőképtelenséggel kapcsolatos új európai megközelítés (COM(2012) 742, 3. o.)

szemű törekvést.⁶² A változás mögött valószínűleg az a feltételezés húzódik meg, hogy a szabályozási verseny modernizációs kényszer elé állítja a tagállamokat, a több tagállamot érintő, közel egyidejű reformok pedig lehetőséget teremtenek a fizetésképtelenségi jogok anyagi jogi harmonizációjára, ami végső soron elengedhetetlen kelléke az egységes belső piacnak.⁶³

Mivel a magyar fizetésképtelenségi jog uniós összehasonlításban nem tartozik a legmodernebb, legrugalmasabb és leghatékonyabb rendszerek közé, a magyar jog által biztosított reorganizációs lehetőségekkel viszonylag kevesen élnek, ráadásul a megindult csőd eljárások fele sikertelenség miatt felszámolási eljárássá alakul át.⁶⁴ A nehézségekkel küzdő gazdasági szereplők valódi reorganizációs szándék esetén tehát más megoldásokat keresnek. Ezek közé tartozik az is, hogy magyar érdekeltségű gazdasági szereplők fizetésképtelenség vagy azzal fenyegető helyzet esetén külföldi jogrendszerek megoldásait vegyék igénybe. Ez a döntés valójában nem egyszerűen megszünteti a fizetésképtelenségi eljárással kapcsolatos problémákat, hanem nemzetközi magánjogi problémákká alakítja át azokat. A magyar jogalkotó ebben a körben azzal a jogpolitikai dilemmával szembesül, hogy a joghatósági, elismerési és végrehajtási szabályok alakításával milyen mértékben korlátozza ezt az elvándorlást. Különös súlyt ad a problémának, hogy azok a szereplők, akiknek a fizetésképtelenségi migrációra valóban észszerű és rentábilis lehetősége nyílik, rendszerint jelentős, meghatározó tényezők a magyar gazdaságnak.

A magyar jogalkotó jogpolitikai döntésekkel továbbra is élhet azokon a területeken, amelyekre az Európai Unió fizetésképtelenségi rendeleteinek hatálya nem terjed ki. Az Nmtvr.-ben megjelenő mindent (belföldi székhely esetén) és semmit (külföldi székhely esetén) megközelítés jogpolitikai szempontból nem tűnik tarthatónak. Ennél rugalmasabb megoldásra van szükség, amely egyaránt tekintettel van a gazdasági globalizációra, a reorganizációs, vagyonmentési és hitelezővédelmi szempontokra, illetve a nemzetgazdasági érdekekre. Az új megközelítés alapjául szolgálhat az 1997. évi UNCITRAL *Model Law on Cross-Border Insolvency* (UNCITRAL Model Law).⁶⁵ Az UNCITRAL Model Law-t viszonylag kevés uniós tagállam ültette át nemzeti jogrendjébe (Egyesült Királyság, Görögország, Lengyelország,

62 Ilyen értelemben lásd például: Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok C-1/04. sz. Susanne Staubitz-Schreiber-ügyben 2005. szeptember 6-án ismertetett indítványát (ECLI:EU:C:2005:500, 71–74. pontok). Az Európai Parlament és a Tanács 2015/848/EU rendeletének (5) preambulumbekkezdése a *forum shoppingot* már csak akkor tekinti problematikusnak, ha az „a hitelezők összességének a hátrányára” szolgál.

63 Ilyen értelemben lásd például a Bizottság 2014/135/EU ajánlásának (10) preambulumbekkezdését.

64 MUZSALYI Róbert: *Csőd eljárások a számok tükrében*, Gazdaság és Jog, 23(2015)/9, 20.

65 Forrás: www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/1997-Model-Law-Insol-2013-Guide-Enactment-e.pdf (2016. 02. 28.)

Románia, Szlovénia), ennek azonban a nemzetközi magánjogi kodifikáció szempontjából nincsen jelentősége, mert a fizetésképtelenségi rendeleteknek köszönhetően a magyar szabályozás jórészt EU-n kívüli viszonylatokban fog érvényesülni. Az Európai Unió kívüli gazdasági partnereink közül viszont igen jelentős államok vették át az UNCITRAL Model Law megoldásait (Ausztrália, Egyesült Államok, Japán, Kanada, Koreai Köztársaság, Mexikó, Montenegró, Szerbia), így a magyar átvétel mindenképpen a nemzetközi harmónia irányába mutatna. Az UNCITRAL Model Law nem kizárólag, és nem is elsősorban nemzetközi magánjogi, hanem fizetésképtelenségi eljárási szabályokat tartalmaz, ezért átvétele jelentősen meghaladná a nemzetközi magánjogi kodifikáció kereteit. Ettől függetlenül érdemes a nemzetközi magánjogi szabályokat úgy megfogalmazni, hogy azok az UNCITRAL Model Law-val harmonizáljanak, és a teljes átvétellel kapcsolatos bármilyen jogalkotói döntés esetén alkalmazhatóak legyenek.

További jogpolitikai kérdés, hogy a magyar jogalkotó mennyiben kívánja elősegíteni a Magyarországgal szignifikáns gazdasági kapcsolattal rendelkező off-shore cégekkel szembeni fizetésképtelenségi eljárások lefolytatását. Ma Magyarországon gyakorlatilag nem folytatnak le fizetésképtelenségi eljárásokat off-shore cégekkel szemben, mert a jogalkalmazói bizonytalanság és a gyakorlati nehézségek miatt szinte lehetetlen bizonyítani a cégek COMI-jának fekvését. Ezen túlmenően a jogalkalmazót elbizonytalanítja az Nmtvr. 62/C. § g) pontjának kategorikus kijelentése, amelyből alappal vonható le az a következtetés, hogy a jogalkotó kétség esetén nem kívánja, hogy a magyar bíróságok külföldi székhelyű cégekkel kapcsolatos fizetésképtelenségi eljárásokba bonyolódjanak. Az előbbi probléma nem jogalkotási kérdés, az utóbbi problémát a joghatósági szabályok átfogalmazása enyhítheti.

6. ÖSSZEGZÉS

Az Európai Unió hivatalosan kommunikált szemléletváltása a fizetésképtelenségi eljárások körében két irányban is érvényesül. Egyrészt a hangsúly a likvidációs természetű eljárásokról a korai reorganizációra és az üzlet megmentésére, illetve második esély biztosítására helyeződött, másrészt a koordinációt és a *soft law* harmonizációt *hard law* harmonizációs törekvések váltották fel nemcsak a nemzetközi magánjog, hanem az anyagi fizetésképtelenségi jog tekintetében is. Magyarország e folyamatoknak nem volt kezdeményezője vagy meghatározó alakítója, ettől függetlenül sokat profitálhat abból, ha tudatosan viszonyul az uniós törekvésekhez.

A magyar fizetésképtelenség anyagi jogának átfogó megújítása régóta időszerű. A reformok egyik kívánatos iránya egybeesik azokkal a célkitűzésekkel, amelyek a Bizottság 2014/135/EU ajánlásában megfogalmazódnak. Mint láttuk, ezek az

ajánlások nem kizárólag a Bizottság saját jogpolitikai célkitűzéseit, hanem a tagállamok elmúlt évtizedes jogalkotási tapasztalatait is tükrözik. Ezek a tapasztalatok – ellentétben a kifejezetten az ajánlásra tekintettel elfogadott reformok tapasztalataival – már összegezhetőek, és a mérleg alapvetően pozitív.⁶⁶ Magyarország számára hasznosíthatóak lennének az eddigi megoldások és eredmények, ráadásul egy olyan kedvező környezetben nyílna lehetőség a rekodifikációra, ahol a magyar jogalkotó támaszkodhat a Bizottság által elvégzett adatelemzésre és szakmai előkészítő munkára. Hasonló a helyzet a magyar fizetésképtelenség nemzetközi magánjogának átalakításával is. A magyar jogalkotó mozgástere itt igen korlátozott, azonban még az FR II. sem nyújt teljes körű szabályozást. A magyar nemzetközi magánjog zajló rekodifikációja⁶⁷ az uniós jogalkotó által nem érintett területeken régóta várt lehetőséget nyújt a modernizációra. E két jogalkotási ablak kihasználása kívánatos függetlenül a fizetésképtelenségi jog harmonizációjának alakulásától.

A fizetésképtelenség anyagi jogának uniós harmonizációja viszont differenciált megközelítést tesz szükségessé. Álláspontunk szerint a jogharmonizációnak azokra a területekre kell szorítkoznia, amelyek az egységes belső piac vagy a tőke szabad áramlása szempontjából meghatározóak, és amelyek tekintetében a létező tagállami megoldások már most is igen közel állnak egymáshoz. Ha a jogharmonizáció kiterjed azokra a jogintézményekre is, amelyek a tagállami szociálpolitika meghatározó elemei, és ennek megfelelően sajátos és igen eltérő rendszereket alkotnak, akkor nem valódi jogharmonizáció történik majd, hanem „a kereskedelmi szempontból jelentősebb országok jogorvoslatainak és prioritásainak rákényszerítése a kereskedelmi szempontból kevésbé jelentős országokra.”⁶⁸ Magyarországnak nem áll érdekében egy ilyen megoldás létrehozásához asszisztálni.

66 A fizetésképtelenségi jog 2012-es német reformjának pozitív értékelésére lásd például a következő consulting cégek áttekintő elemzéseit: Hermann Wienberg Wilhelm, forrás: www.hww.eu/sites/default/files/hww_ESUG_Radar_2015.pdf (2016. 02. 28.) The Boston Consulting Group (forrás: www.bcg.de/documents/file188855.pdf (a letöltés időpontja: 2016.2.28.) Roland Berger, forrás: www.rolandberger.de/media/pdf/Roland_Berger_ESUG_Studie_2015_D_20150507.pdf (2016. 02. 28.) A teljesség kedvéért hivatkozunk egy olyan értékelést is, ami szerint a reform „teljes kudarc”: Horst EIDENMÜLLER: *Die Restrukturierungsempfehlung der EU-Kommission und das deutsche Restrukturierungsrecht* (2014.11.4.), forrás: <http://ssrn.com/abstract=2519010> (2016. 02. 28.)

67 Az Nmtvr. átfogó korszerűsítését az 1337/2015. (V. 27.) Korm. határozat rendelte el. A Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság 2015 júniusától folyamatosan ülésezik.

68 Lynn M. LOPUCKI: *Global and Out of Control? American Bankruptcy Law Journal*, 79(2005)/1, 79.; forrás: <http://ssrn.com/abstract=693601> (a letöltés időpontja: 2016.2.28.)

A TANULMÁNYKÖTET SZERZŐI



Dr. Auer Ádám 2013-ban szerzett PhD-fokozatot állam- és jogtudományi területen. A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének szervezési igazgatója, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Civilisztikai Intézetének egyetemi adjunktusa. Pro Scientia Aranyérmes kutató, a Wirtschaftsuniversität Wien Forschungsinstitut für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrecht-ben is végzett kutatómunkát, a Societas Central-Eastern Europe – Company Law Research Network tagja.



Dr. Bóka János egyetemi docens. 2001-ben szerzett jogi diplomát a Szegedi Tudományegyetemen, 2006-ban MA fokozatot a Vrije Universiteit Brussel „Európai integráció és fejlesztés” programjában, 2013-ban pedig PhD fokozatot állam- és jogtudomány tudományterületen. 2001 óta folyamatosan oktat egyetemeken, 2015 augusztusában csatlakozott a Nemzeti Közsolgálati Egyetem oktatói gárdájához. Fő kutatási területei: az EU joga, nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.



Dr. Dezső Attila LLM ügyvéd, az Andrassy Egyetem vendégoktatója, a Közbeszerzési Kutató Intézet Alapítvány kuratóriumának elnöke. Az európai és nemzeti közbeszerzési jog kutatója. Az Európai Unió közbeszerzését, valamint az új közbeszerzési törvény átfogó elemzését tartalmazó kommentárok szerkesztője és társszerzője, a Kúria közbeszerzési joggyakorlatot elemző csoportjának tagja.



Dr. Józson Mónika (LLM Amsterdam) a Sapientia-Erdélyi Magyar Tudományegyetem docense, Humboldt ösztöndíjas kutató (2009–2011 Max Plank Institut für ausländisches und internationales Privatrecht). Kutatási területe az összehasonlító magánjog. Az utóbbi években kutatásai középpontjában a tisztességtelen szerződési feltételek és a lakossági hitelezés, valamint az európai uniós magánjog módszertana áll. Számos nemzetközi tudományos testület tagja, köztük az International Association of Consumer Law, amelynek 2006 óta board tagja.



Dr. Gombos Katalin egyetemi tanulmányait a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte, ahol jogász, majd Európa-jogi szakjogász diplomát szerzett. 2008-ban PhD fokozatot szerzett, 2015-ben jogtudományból habilitált. Egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékén és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi és Európa-jogi tanszékén.



Prof. Dr. Lentner Csaba a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának egyetemi tanára, a Közpénzügyi és Államháztartási Intézet vezetője. Tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem végezte, majd 1995-ben tudományos fokozatot szerzett a Magyar Tudományos Akadémián. 2003-ban közpénzügytanból habilitált. Tagja az MTA Jövőkutató Bizottságának. Címzetes egyetemi tanár a Szent István Egyetemen, egyetemi magántanár a Kaposvári Egyetemen. Kutatómunkát végzett a Fedben, a BoE-ben, Cambridge-ben, a Sorbonne Egyetemen, a Zsitomiri Egyetemen és a pekingi Minzu Egyetemen.



Dr. habil. Marján Attila jogi szakokleveles közgazdász, a nemzetközi kapcsolatok doktora, a Corvinus Egyetem habilitált doktora, a Nemzeti Közszerológati Egyetem korábbi tanszékvezetője, jelenleg docense. Másfél évtizedes brüsszeli szakmai háttérrel rendelkező szakértője az Európai Unió gazdasági és politikai kérdéseinek. Száz szakcikk és tíz könyv szerzője, társszerzője, a washingtoni Wilson Center volt kutatója.



Prof. Dr. Nochta Tibor több mint harminc éve a pécsi egyetem jogi karán oktat magánjogot. Jelenleg a PTE ÁJK Polgári Jogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára. Több monográfia és mintegy 150 tudományos közlemény szerzője magyar és idegen nyelven. Hazai és nemzetközi szakmai konferenciák rendszeres résztvevője és előadója. Hosszabb-rövidebb időt töltött külföldi egyetemeken ösztöndíjasként így Berlinben, Kölnben, Grazban, Leydenben, Bécsben, Krakkóban, Trierben. Főbb kutatási területei: kártérítési felelősség, társasági jog, a gazdasági változások hatásai a szerződésekre, a közjog és magánjog viszonya. Számos hazai és külföldi szakmai szervezet és testület tagja, ügyvéd és választottbíró.



Prof. Dr. Papp Tekla tanszékvezető egyetemi tanár a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszékén és megbízott intézetvezető a Civilisztikai Intézetben (NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar). A European Law Institute, a Society of European Contract Law (SECOLA), valamint a Society of Juridical and Administrative Sciences tagja, a Societas Central-Eastern Europe – Company Law Research Network alapító tagja és elnökhelyettese, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara országos jegyzékben szereplő választottbírája, a Jogi Szakvizsga Bizottság cenzora.

Az Európai Uniót úgy jellemezhetjük, mint valami egyedülállót a nemzetközi jogban, mint az első igazán nemzetek feletti szerveződést. Jellegét tekintve egyértelműen különbözik a többi nemzetközi szervezettől, hiszen több mint az azt alkotó államok pusztá közössége.

Az Európai Unió joga jelentősen áthatja, és emellett részben át is fedi a tagállamok belső jogrendszereit, azokkal mintegy sajátos szerkezetet alkot, amelyet az uniós jogforrásokon túlmenően az Európai Bíróság esetjoga tart össze.

A 2008-ban kitört gazdasági és pénzügyi világválság az Európai Unió minden országát elérte. Ennek háttérében nem csupán a pénzügyi szektor instabilitása állt, hanem az is, hogy az egyre szaporodó mentőcsomagok miatt több ország is adósságspirálba került. A kezdeti bankválság után a reálgazdaság is visszaesett: a tagállamok nem voltak felkészülve a jelentős mértékű költségvetési kiadásokra.

A kötet tanulmányai alapvetően azokra a kérdésekre keresik a választ, hogy miképp érintette a válság az uniós és a magyar jogrendszert, s melyek a jog azon speciális területei, amelyek relatíve gyors uniós és tagállami változtatást tettek szükségessé, illetve hogy milyen eredmények születtek az előző nyolcéves periódusban. E témakörben a kötet egyértelműen új és egyedül, úttörő jelentőségű, eredményei tudományosan megalapozottak, ezért az oktatásban is jól használható.