

ZIEGLER DEZSŐ TAMÁS\*

## AZ EMBERI JOGOK ÉS AZ EGYSÉGES EURÓPAI PIAC KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI – DISZKRIMINÁCIÓ ÉS RENDSZERSZINTŰ JOGSÉRTÉSEK

*Jelen írás célja annak bizonyítása, hogy egy olyan EU-tagország jogrendszere, amelyben gyengül a demokratikus jogok érvényesítése, valamint a fékek és ellensúlyok alkotmányos rendszere is torzul, egyúttal jó eséllyel sérti a belső piac szerkezetét is. Ezen állapot legjobb példája a mai Magyarországon figyelhető meg. Az alkotmányos elvek és a belső piaci szabályozások közötti kapcsolat nem annyira egyértelmű, mint amilyennek tűnik. Sokan állítanak, hogy a multinacionális cégeknek nincs szükségük alapvető jogokra ahhoz, hogy jól teljesítsenek. Mindez azonban nem igaz. Az antidemokratikus változások olyan gazdasági szerkezetet hoznak létre, mely nemcsak intézményi, jogi és társadalmi változásokat eredményez, de sérti a szabad versenyt is, és mint olyan, idővel profitvesztéshez vezethet. Egy olyan országban, ahol az alapvető jogok tömegesen sérülnek, átgűrűzési (spill-over) hatásként magas annak az esélye is, hogy nagyszámú belső piaci szabályszegéssel fogunk szembesülni.*

Magyarország kormánya rendszeresen hazai és nemzetközi kritikák kereszttüzeiben találja magát. A kritikák a gondok két jelentősebb csoportjára mutatnak rá. Az első az antidemokratikus törvények és eljárások létrehozatala, melyeket 2010 után fogadtak el. Ezek a szabályozások egy Zakaria értelmezése<sup>1</sup> szerinti illiberális államot hoztak létre. Zakaria szerint a demokráciának létezik egy (legfőképp választásokhoz köthető) eljárási oldala (a nép támogatása), és egy szubsztantív oldala (kvázi a liberális alkotmányos elvek).<sup>2</sup> Illiberális államok esetén csupán előbbi működik demokráciaként, ezért sérülnek az emberi jogok, pontosabban a liberális alkotmányosság elvei, ami az európai társadalmak jelentős részének alapját képezi (jelen írás alapvetően emiatt foglalkozik az emberi jogok problematikájával, a kapcsolódó problémákba értelemszerűen beleértve az ezektől elválaszthatatlan jogállamiság problémakörét is). Egy hasonló, nem együttműködő tagállam aktivitása időről időre

\* PhD, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; egyetemi adjunktus, ELTE Társadalomtudományi Kar, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A.  
E-mail: ziegler.dezso.tamas@tk.mta.hu.

<sup>1</sup> Fareed ZAKARIA: „The Rise Of Illiberal Democracy” *Foreign Affairs* 1997/6. 22.

<sup>2</sup> A demokrácia és a liberális alkotmányosság történeti kontextusára és viszonyára lásd Fareed ZAKARIA: *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W. W. Norton & Company Inc. 2003) 18. A szerző hozzáállása kritikus az USA-beli demokráciát illetően is, lásd uo. 19.

beleütközik az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkében lefektetett hűség-klauzulába. Utóbbi klauzula kötelezi a tagállamokat arra, hogy előmozdítsák az Unió feladatainak teljesítését és tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amelyek veszélyeztethetnék az Unió célkitűzéseinek a megvalósítását.<sup>3</sup> Számos publikációt írtak e témában.<sup>4</sup> A szerzők többsége afelé hajlik, hogy támogasson egy olyan eszközt vagy eljárást, melyet hatékonyan lehetne használni ilyen országok ellen az uniós és nemzeti politika lényegesebb behatása nélkül (és különösen a nemzeti és uniós politikusok kihagyásával az ilyen jellegű döntésekből).<sup>5</sup> Hasonló szankciókat lehetne alkalmazni az emberi jogokat megsértő államok támogatásainak befagyasztására, vagy az uniós intézmények arra való felhatalmazására, hogy hatékonyabb eszközöket vehessenek igénybe. Más szerzők az Alapjogi Charta hatályának kiszélesítését szorgalmazzák. Az alábbi táblázatban a legfontosabb vitatott intézkedéseket (főként a jogállamiság problémáit) láthatjuk Magyarországon.

<sup>3</sup> Federico CASOLARI: „EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap To Be Filled?” in Lucia Serena Rossi – Federico CASOLARI (szerk.): *The EU after Lisbon* (Heidelberg: Springer 2014) 93–133.

<sup>4</sup> Lásd pl. Bojan BUGARIĆ: „Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge. LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, [www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper79.pdf](http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper79.pdf); Kriszta Kovács – Gábor Attila Tóth: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* 2011/2. 197; Editorial Comments: „Hungary’s new Constitutional Order and »European unity«” *Common Market Law Review* 2012/3. 878; Attila Gábor Attila Tóth (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary’s 2011 Fundamental Law* (Budapest: CEU Press 2012); Balázs MAJTÉNYI: „Legislative Stupidities in the New Hungarian Constitution” *Pace diritti umani – Peace Human Rights* 2012/1. 121–126; Jan-Werner MÜLLER: „Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?” *European Law Journal* 2015/2. 141–160; Erin K. JENNE – Cas MUDDÉ: „Hungary’s Illiberal Turn: Can Outsiders Help?” *Journal of Democracy* 2012/3. 147–155; Kim Lane SCHEPPELE: „What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions”, [ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf); Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (Oxford: Hart 2015); Ulrich SEDELMEIER: „Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession” *Journal of Common Market Studies* 2014/1. 105–121.

<sup>5</sup> A hasonló rendszer elérésére irányuló gyenge próbálkozásokra nézve lásd Dimitry KOCHENOV – Laurent PECH: „Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction” *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper* 2015/24.

	<i>Általános (nemzetközileg bevett) alkotmányos elveket sért (nem feltétlenül egyezik a magyar AB véleményével)</i>	<i>Sérti a strasbourgi jogot</i>	<i>Strasbourg közbelépése</i>	<i>Uniói jogot sért</i>	<i>Az EU közbelépése</i>	<i>Magyar válaszok</i>
Az új Alaptörvény elfogadása, tartalma és módosításai <sup>6</sup>	Részlegesen	Részlegesen	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>7</sup>	–	Enyhe kritika. <sup>8</sup>	Néhány módosítás.
Ún. sarkalatos törvények széles körű alkalmazása (módosításukhoz az Országgyűlésben 2/3-os többség szükséges)	Igen	Vitatott	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>9</sup>	–	–	–
A választási rendszer változtatásai <sup>10</sup>	Igen	Részlegesen	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>11</sup>	–	Az Európai Parlament jelentése (Tavares-jelentés). <sup>12</sup>	Nem történtek tényleges változások.
Hatáskörök megszűnése és az Alkotmánybíróság szerkezetének megváltoztatása (csak a kormány delegál bírókat)	Igen	Vitatott	–	Vitatott	–	–
Néhány – az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált – cikkely azonnali átírásra került az Alaptörvényben a 2/3-os többség révén	–	–	–	–	–	–

<sup>6</sup> Imre Vörös: „The Constitutional Landscape after the Fourth and Fifth Amendments of Hungarian Fundamental Law” *Acta Juridica Hungarica* 2014/1. 1–20.

<sup>7</sup> Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14–15 June 2013. CDL-AD(2013)012-e; Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: „Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution” *Journal of Democracy* 2012/3. 138–146; lásd [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)023-e).

<sup>8</sup> The European Commission Reiterates its Serious Concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4673\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4673_en.htm).

<sup>9</sup> Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the Adoption of Opinion CLD-AD(2012)001 on Hungary, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)020-e).

<sup>10</sup> Lásd OSCE-report, [www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098](http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098).

<sup>11</sup> CDL-REF(2013)034-e Comments of the Government of Hungary on the Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)034-e); CDL-AD(2012)012-e, Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e).

<sup>12</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.

	<i>Általános (nemzetközileg bevett) alkotmányos elveket sért (nem feltétlenül egyezik a magyar AB véleményével)</i>	<i>Sérti a strasbourgi jogot</i>	<i>Strasbourg közbelépése</i>	<i>Uniói jogot sért</i>	<i>Az EU közbelépése</i>	<i>Magyar válaszok</i>
Bírák diszkriminációja és nyugdíjaztatása	Igen	Igen	Baka-ügy <sup>13</sup> és más ügyek. <sup>14</sup>	Igen	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>15</sup>	Kártalanítás
Az Országos Bírósági Hivatal számára engedélyezték bírósági eljárások áthelyezését, valamint bírák újra kinevezését	Igen	Igen	Hagyó-ügy <sup>16</sup>	–	–	Részleges módosítás (csak a bírákat lehet áthelyezni, ügyeket nem). <sup>17</sup>
Annak állítása, hogy a legfőbb ügyész nem függetlenül cselekszik	Igen (ha bizonyított).	Igen (ha bizonyított).	–	–	–	–
A médiatörvény a média erős ellenőrzését teszi lehetővé, kormányzati politikusok nyomást gyakorolnak az újságokra a független újságírók elbocsátása érdekében	Igen	Igen	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>18</sup>	–	A Tavares-jelentés kitér erre a problémára. <sup>19</sup>	–
Az adatvédelmi ombudsman intézménye megszűnt	–	–	–	Igen	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>20</sup>	–
Vallási közösségek diszkriminációja	Igen	Igen	A Magyar Keresztény Mennonita Egyház ügye. <sup>21</sup>	–	–	–
Náci szerzők műveinek kötelező oktatása a közoktatási intézményekben	–	–	–	–	–	–
LMBT-jogok szűkítése	–	–	–	–	–	–

<sup>13</sup> *Baka v. Hungary*, Judgment of 27 May 2014, no. 20261/12.

<sup>14</sup> *Belegi and Others v. Hungary*, Communicated on 13 March 2014, no. 45438/12; *J. B. and 66 Others v. Hungary*, Communicated on 4 March 2014, no. 45434/12.

<sup>15</sup> Case C-286/12 *European Commission v. Hungary*, Judgment of 6 December 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

<sup>16</sup> *Hagyó v. Hungary*, Judgment of 23 April 2013, no. 52624/10.

<sup>17</sup> Lásd továbbá 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.

<sup>18</sup> Report By Nils Muižnieks Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe Following His Visit To Hungary From 1 To 4 July 2014, [tdziegler.files.wordpress.com/2014/12/commdh201421\\_en.pdf](http://tdziegler.files.wordpress.com/2014/12/commdh201421_en.pdf).

<sup>19</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.

<sup>20</sup> Case C-288/12, *Commission v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, ECLI:EU:C:2014:237.

<sup>21</sup> *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.

	<i>Általános (nemzetközileg bevett) alkotmányos elveket sért (nem feltétlenül egyezik a magyar AB véleményével)</i>	<i>Sérti a strasbourgi jogot</i>	<i>Strasbourg közbelépése</i>	<i>Unió jogot sért</i>	<i>Az EU közbelépése</i>	<i>Magyar válaszok</i>
A büntetőségi korhatár leszállítása 12 évre a korábbi 14 évről egyes bűncselekményeknél	-	-	-	-	-	-
Kötelező közmunka (főként romák számára), a bűnüldöző hatóságok reakciójának hiánya rasszista motivációjú bűncselekmények esetében	-	-	A Velencei Bizottság jelentése. <sup>22</sup>	-	A Tavares-jelentés kitér erre a problémára. <sup>23</sup>	-
A kormány támogatása civil szervezetek és a Norvég Alap ellen	Igen	-	-	-	-	-

Válaszul az EU politikai nyomásgyakorlására került sor. Az Európai Parlamentben számos vita folyt le és több döntés született. Az egyik legfontosabb elfogadott dokumentum egy EP-jelentés<sup>24</sup> volt, melynek szerzője Rui Tavares európai parlamenti képviselő a Zöldek/Európai Szabad Szövetség képviselőcsoportból. Munkája az emberi jogi jogsértések alapos elemzését tartalmazza, melyet az EP (még annak néppárti többsége mellett is) elfogadott. Ráadásul néhány kötelezettségzegési eljárás is indult (lásd később). Végül 2015-ben elindul egy átfogó eljárás (a 7. cikk szerinti eljárás) Magyarország ellen, ugyanakkor nem jutott túl az Európai Parlament egyik bizottságán. Az emberi jogi jogsértések komolyságával, illetve a jogállam sérülésével összevetve ugyanakkor csupán kevés intézkedést fogadtak el és jó részük nem érintette a demokrácia lényegi kérdéseit.

A második fontos ügycsoportot a költségvetési politika képezi. A tartós költségvetési hiány következtében a gazdasági nyomásgyakorlás túlzottdeficit-eljárásban csúcsosodott ki (2010-től), melyet később feloldottak 2013-ban (az uniós kohéziós források kifizetését is többször felfüggesztették). Úgy tűnhet, némileg egészségtelen módon, hogy a gazdasági nyomásgyakorlás egyúttal eszközként szolgált arra is, hogy az országot a demokrácia irányába terelje, a két probléma (az alapjogok – jogállam kérdései és a gazdasággal kapcsolatos kritikák) pedig valamiképpen

<sup>22</sup> Report By Nils Muižnieks Commissioner For Human Rights Of The Council Of Europe Following His Visit To Hungary From 1 to 4 July 2014, *tdziegler.files.wordpress.com/2014/12/commhd201421\_en.pdf*.

<sup>23</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.

<sup>24</sup> Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)], A7-0229/2013, PE508.211v04-00.

összeolvadtak. Megfelelő eszközök nélkül az állam „megregulázása” erre a területre tolódott át, mert úgy tűnt, hogy ez egyszerűbben végrehajtható. 2015-ben egy időre ráadásul 2,4 milliárd euró támogatást függesztett fel az EU a Gazdaságfejlesztési Operatív Programhoz kötődően: utóbbi esetben inkább a szabálytalan pénzelosztás állhatott a háttérben.

A jogállammal és alapjogokkal kapcsolatos gondok, valamint a gazdasági problémák feletti aggodalmak mellett mindazonáltal létezik egy – a vitákban szinte teljesen ignorált – harmadik ügycsoport is, nevezetesen a közös európai piacot megalapozó elvek és a nacionalista protekcionizmus közötti folyamatosan növekvő konfliktus. Az EU nem indítja meg a 7. cikk szerinti eljárást, melyet az alapvető jogok – egy tagállamban történő – megsértése (vagy veszélyeztetése) esetére hoztak létre. Ennek egyik oka (a belpolitika, de főként az Európai Néppárt jelenlétének erős pozíciója mellett) az lehet, hogy láthatóan az EU úgy gondolja, még ha az emberi jogok nem is érvényesülnek teljes mértékben egy országban, a gazdasági jogok még mindig gyakorolhatók, és az EU működésének középpontjában még mindig az utóbbi jogok állnak. Az alapvető jogok és értékek háttérbe vannak szorítva, a gazdaság és az üzleti tevékenység fontossága pedig előtérbe helyeződik és központi szerepet kap.

Nagyon leegyszerűsítve, e téren két pólus/nézetrendszer él a nemzetközi szakirodalomban: az egyik vélemény szerint nem egyértelmű az autoriter-illiberális rezsimek külföldi tőkét taszító hatása.<sup>25</sup> Ez az álláspont jelenik meg azokban az érvekben is, amelyek a kínai növekedést és a működőtőke-vonzást tárgyalják: Kína nem demokrácia, ám mégis nagy a tőkevonzó képessége, és folyamatosan növekszik. Az egyes szerzők e téren a korrupció visszaszorításának hatását és a jogok kikényszeríthetőségét emelik ki, mint kiemelkedő tényezőt a demokrácia mellett, és az absztraktabb emberi jogokra kevésbé fókuszálnak.<sup>26</sup> Vannak ráadásul, akik szerint bizonyos esetekben a működőtőke-beáramlás nemhogy növeli, de kimondottan csökkenti a demokratikus intézmények működőképességét.<sup>27</sup> Ehhez képest más szerzők kiemelik, hogy a nemzetközi térben mozgó cégek mintegy *à lá carte* választanak az egyes államok között, melyek különböző szolgáltatásokat nyújtanak mind a cégeknek, mind az alkalmazottaiknak. Ezen szolgáltatások közül a kiszámíthatóság és az emberi jogok alapvető értéket képviselnek, és növelik egy ország vonzerejét.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Ida BASTIAENS: *The Politics of Foreign Direct Investment in Authoritarian Regimes* [Doctoral Dissertation, University of Pittsburgh] 2013, <http://d-scholarship.pitt.edu/19415/>; John R. ONEAL: „The Affinity of Foreign Investors for Authoritarian Regimes” *Political Research Quarterly* 1994/3. 565. és továbbiak. Adam RESNICK: „Investors, Turbulence and Transition: Democratic Transition and Foreign Direct Investment in Nineteen Developing Countries” *International Interactions* 2001/4. 381.

<sup>26</sup> Aparna MATHUR – Kartikeya SINGH: „Foreign Direct Investment, Corruption and Democracy” *Applied Economics* 2011/8. 1001.

<sup>27</sup> Chiara Giuseppina ERAMO: How Do Different Types of FDI Affect Democracy? Lásd [www.politics.as.nyu.edu/docs/10/5628/EramoThesis.pdf](http://www.politics.as.nyu.edu/docs/10/5628/EramoThesis.pdf).

<sup>28</sup> Mark TUSHNET: „The Inevitable Globalization of Constitutional Law” *Virginia Journal of International Law* 2009. 991.

Összességében nézve tehát lehetne találni érveket amellett, hogy az EU az emberi jogok terhére próbálná meg a gazdasági együttműködést fenntartani: amíg a vállalatok nem érzik károsnak egy kormányzat tevékenységét és a gazdasági jogi keretek biztosítottak és stabilak, elvileg lenne ráció hasonló attitűd fenntartására. Ugyanakkor ez egy szabad piacot sértő tagállammal szemben vélhetően hibás kiindulási pont, még akkor is, ha szabad piaci körülmények hiányában, független államok között akár racionális is lehetne. Egy illiberális állam, melyben sérülnek az alapvető jogok, jó eséllyel nem tud megfelelően működni egy olyan szabad piacon, mint az európai belső piac, mert a belső piaci szabályok is deformálódnak, és utóbbi a társaságok diszkriminációjához fog vezetni. Ennek a rendszer jellegét érintő okai vannak: hasonló államokban egyfajta képzelt igazság (mítoszvilág) felülírhatja a jogállami elveket, ez pedig területtől függetlenül ütközhet a diszkrimináció tilalmával.

Megállapítható, hogy a belső piac intézménye nem független entitás. Diszkriminációmentességre alapozó gondolkodásmódjának megfelelően az alapvető jogok „kistestvéreként” működik. Logikája az egyenlőségre épült, és bár léteznek olyan helyzetek, melyekben a diszkrimináció látszólag megengedett (mint a fogyasztók szokásos tartózkodási helyén alapuló diszkrimináció)<sup>29</sup>, az ilyen esetek ritkák és kivételesek. A belső piaci szabályozások rendszerének alapértéke a diszkriminációellenességben rejlik. A középpontban azt az eszmét találjuk, hogy mi mindannyian – beleértve a vállalatokat és a magánszemélyeket –, tekintet nélkül állampolgárságra és székhelyre, egyenlőek vagyunk. Egyenlőség alatt értelem szerűen nem a teljes egyenlőséget értjük: az EU-nak van például egy (alapvetően paternalista, a fogyasztót szinte gyerekként óvó, részben felesleges és nem hatékony) fogyasztóvédelmi rendszere,<sup>30</sup> melynek alapvetése szerint a fogyasztó sérülékeny pozícióban van, így védeni kell. Hasonló a helyzet a munkavállalókkal is. Ezek ugyanakkor kivételes, bizonyos személyekhez köthető esetek, melyekben ezek a csoportok többletjogokat kapnak. A rendszer ugyanakkor a vállalatok esetén is a diszkriminációmentességre épül. Úgy érezhetjük, mintha a belső piaci szabályozás az alkotmányos elvek kiterjesztett területe lenne, mindannyiunk szabadságának (a diszkrimináció-mentesség általi) megóvása érdekében.

Ez a folyamat, a társaságok természetes személyekhez hasonló kezelése összevág a polgári jogban és a társasági jogban is tapasztalható folyamatokkal. Ahogyan Szalai Ákos fogalmaz:

„[S]árközi Tamás is megállapítja: azon jogok köre folyamatosan bővül, amelyekre a szervezetek is hivatkozhatnak. Egyre szűkebb az a kör, amely »természeténél fogva«, »jellegénél fogva« csupán az embert illetheti meg, illetve egyre szűkebb azon

<sup>29</sup> Hans SCHULTE-NÖLKE: „Gibt es ein Recht der europäischen Verbraucher, nicht von Unternehmern wegen ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres geographischen Aufenthaltsorts diskriminiert zu werden?” *Transformacje* 2014/3.

<sup>30</sup> Lásd Tamás Dezso ZIEGLER: „The Myths We Built Around EU Consumer Law” in Marcel SZABÓ – Petra Lea LÁNCOS – Réka VARGA – Tamás MOLNÁR (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014* (The Hague: Eleven 2015) 377–402.

»körülmények [context]« listája, amely szempontjából a gazdasági társaságok jogilag különböznenek az embertől. Egyre több olyan alkotmányos jog illeti meg őket, amely korábban vitatott volt.»<sup>31</sup>

Meg kell említeni, hogy az Egyesült Államokban sem más a helyzet, elég itt arra gondolnunk, hogy a Legfelsőbb Bíróság például a vitatott Hobby-Lobby döntésében a közelmúltban már társaságok vallásszabadságáról döntött.<sup>32</sup>

Maga az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 2. cikke kinyilvánítja, hogy:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezen értékek közősek azon tagállamok társadalmában, melyekben pluralizmus, diszkriminációmentesség, tolerancia, igazságosság, szolidaritás, valamint férfiak és nők közötti egyenlőség érvényesül.”

Az Unióhoz tartozó államok egyik alapelve, a jogállamiság nem tud működni az intézményesített korrupció, a külföldiek diszkriminációja vagy az emberi jogok folyamatos áthágása esetén. Ezek a jogok mind a vállalatok, mind a magánszemélyek számára biztosítottak. Általánosságban az EU-ban nem lehetséges a külföldi vállalatok vagy azok leányvállalatainak, fióktelepeinek és képviselteinek diszkriminációja [az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 49. cikk]. A kereskedelempolitikai diszkriminációmentességnek nem lehet a gazdaságpolitika sem akadálya. Az EUMSz 119. cikke értelmében:

„a tagállamok és az Unió tevékenysége – a Szerződésekben előírtak szerint – magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg.”

A diszkriminációellenesség a tisztességes piacok és a szabad verseny megteremtésének legfontosabb alapjául szolgál az országokban. Nélküle a verseny kiegyensúlyozatlanná és korlátozóttá válik, ami végeredményben sérti a mikro- és makrogazdasági célokat (így például a fogyasztót) is.<sup>33</sup> A piaci logika alapján az államok

<sup>31</sup> SZALAI Ákos: „A gazdasági társaságok jogi személyiségének határai” *Iustum Aequum Salutare* 2015/1. 6.

<sup>32</sup> *Burwell v. Hobby Lobby Stores Inc.*, 134 S. Ct. 2751, 2785 (2014), U. S. Supreme Court No. 13–354, 723 F. 3d 1114, Decided June 30 2014. Szalai Ákos fent említett írásán túl elemzi SZILÁGYI Emese: „Megilleti-e a nyereségérdekelt gazdasági társaságokat a vallásszabadság?” *JTI blog*, <http://jog.th.mta.hu/blog/2014/07/vallasszabadsag>; Sue GANSKE: „Burwell v. Hobby Lobby Stores, Inc. – The U.S. Supreme Court Holds that the Religious Freedom Restoration Act Trumps the Affordable Care Act” *Journal of Contemporary Health Law and Policy* 2015/1.

<sup>33</sup> Robert W. McGEE: „The Cost Of Protectionism: Should The Law Favor Producers Or Consumers?” *Georgia Journal of International and Comparative Law* 1993. 529.

gazdasági társaságaiknak juttatott nyereség fejében lemondanak a diszkriminációról, illetve protekcionizmusról, amivel egyébként próbálnának hatni a gazdaságukra.<sup>34</sup> A kereskedelempolitikának ez a része tehát nem tagállami hatáskör (nem tagállami kompetencia), és nem tagállami gazdaságpolitikai kérdés, e téren nincs mozgásterük a tagállamoknak: tilos diszkriminálni, a vonatkozó uniós szabályok pedig közvetlen hatállyal bírnak. Természetesen a tagállamok egy része ettől függetlenül beépít diszkriminatív elemeket a jogrendszerébe, és a verseny sem teljes minden téren. Így például, noha a közbeszerzések az Uniós államok GDP-jének a tizenhat százalékát alkotják, csupán három százalék a határon átnyúló szerződés és csupán huszonkét százalék nyilvános.<sup>35</sup> Láthatunk egyfajta elbizonytalanodást az áruk szabad áramlása kapcsán is.<sup>36</sup> Ugyanakkor a hasonló szabályok általában nem alkotnak (nem alkothatnak) rendszert, pontosan tilos jellegük következtében.

Emellett fontos megjegyezni: a továbbiakban azért használjuk bizonyos helyeken a korrupció kifejezést, és nem pusztán a diszkrimináció vagy protekcionizmus *terminus technicus*okat, mert nézetünk szerint bizonyos esetekben nem pusztán önálló gazdasági/kereskedelmi intézkedésekre, hanem az állam/kormányzat és a gazdaság egészségtelen összefonódására is fontos figyelemmel lenni.

A fentiekén túlmenően is minden nemzetiségen alapuló diszkrimináció tilos és tiltandó (EUMSZ. 12. és 61. cikke). Ha a történeti dimenziókra gondolunk, meg is fordíthatjuk a belső piaci szabályozások kontra emberi jogok fontosságát. A belső piac keretrendszere a '60-as évek végén született meg, míg az újonc, nevezetesen az EU emberi jogi politikája, mint rendszer, sokkal később került megalkotásra. Ebből a fordított perspektívából szemlélve az erősebb „nagy testvérnek” a belső piacot tekinthetjük. Amennyiben szabályait áthágják, az erózió tovább fog gyűrűzni az alkotmányos elvekre is. Másfelől ugyanakkor jelentős gazdasági nacionalizmussal szimpatizáló tömegek vannak Európában, mivel úgy érzik, a hazafias politikusok képesek megfékezni a bankok, a multinacionális vállalatok, a „nemzetközi” tőke uralmát és a külföldiek beáramlását, valamint úgy vélik, hogy országaik gazdasági helyzete a „multinacionális gazdasági betegségben” szenved. Mindez összhangban van a reakciós törzsi kultúrák felemelkedésének legújabb világszintű tendenciáival: egy olyan irányzattal, amely azt állítja,<sup>37</sup> hogy a multinacionális kötelek sértik a hazai/nemzeti államérdeket, és az önazonosság elvesztéséhez, valamint szellemi nihilizmushoz vezetnek. A kutatások azonban azt mutatják, hogy hosszú távon egy jól működő piac szerkezetének szabadnak és versenyképesnek kell lennie, az állami irányítással egyetemben még akkor is, ha néhány esetben az állami beavatkozás szükséges lehet. Ellenkező esetben a piac hozzászokik a verseny hiányához

<sup>34</sup> A belső piac gazdasági hatásaira, illetve a különböző nézetekre lásd Mario MARINIELLO – André SAPIR – Alessio TERZI: „The Long Road Towards the European Single Market” *Bruegel Working Paper* 2015. 14, [http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP\\_2015\\_01\\_final\\_160315.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP_2015_01_final_160315.pdf).

<sup>35</sup> MARINIELLO–SAPIR–TERZI (34. l.) 21.

<sup>36</sup> Janja HOJNIK: „Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish Survive the Crises?” *Common Market Law Review* 2012. 291–326.

<sup>37</sup> Robert J. ANTONIO: „After Postmodernism: Reactionary Tribalism” *American Journal of Sociology* 2000/1. 40–87.

és alul fog teljesíteni. Egy százötvenöt ország figyelembevételével elvégzett empirikus kutatás azt igazolta, hogy annak az időnek az eltelte, ami alatt egy országban autoriter rendszer áll fenn, összekapcsolódik a gazdasági növekedéssel és az egy főre jutó jövedelmekkel. Olyan államokban, melyek harminchat évet, vagy annál többet töltöttek el autoriter vezetés alatt, átlagosan huszonöt százalékkal alacsonyabb volt a GDP úgy, hogy minden egyéb körülmény hasonló maradt.<sup>38</sup> Ráadásul, a rosszul megtervezett gazdaságpolitikák népszerűségének veszélye abban rejlik, hogy amennyiben egy országban engedélyezik, más országok is alkalmazhatnak ilyen eszközöket.

Az újonnan megalkotott magyar jogszabályok némely eleme hátrányosan érintette a belső piacot, különösen az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását. Megalkotásuk mögött az a nyíltan beismerett feltételezés van, hogy a magyar vállalatok jobban szolgálják a nemzeti érdeket, mint a külföldiek, a magyar termékek jobbak a külföldiekénél, és a magyar termék vásárlása jobb a magyar gazdaságnak, mint a külföldi terméké. Ezeknek az állításoknak egy része akár legitim is lehetne, hiszen tudvalevő, hogy az államok hasonló eszközöket alkalmaztak a történelem folyamán korábban (értsd ez alatt: az EGK megalapítása előtt) is a gazdaságaik fejlesztésére, ha a korrupció nem hatna negatívan. A másik gond, hogy az intézkedések számos esetben nincsenek összhangban az EU korábbi vívmányaival (mint például a „Buy Irish”-ügy folyamányaként lefektetett alapelvekkel).<sup>39</sup> Mindezek eredményeképpen számos európai vállalatot sikerült kiszorítani a piacról, és több szabadpiaci szabályt sikerült áthágni, annak ellenére, hogy a GDP hetvenöt százalékát és az export nyolcvan százalékát<sup>40</sup> külföldi vállalatok termelik meg az országban. Ráadásul a protekcionizmus mellékhatásaként nőtt a belső korrupció,<sup>41</sup> és elmondható, hogy a lobbizás módjai nem kontrollálhatóak.<sup>42</sup>

Elméletileg az EUMSz. megteremti a négy szabadság keretrendszerét. E szerint az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabadon mozoghatnak az Európai Unióban (pontosabban fogalmazva az Európai Gazdasági Térségben). Ezzel összhangban az Unió vámuniót alkot, amely lefedi az egész árukereskedelmet (EUMSz. 28. cikk). Ezenfelül a tagállamok között tiltott minden diszkriminatív adó, importot vagy exportot érintő mennyiségi korlátozás és minden, az előbbiekkal azonos hatást kiváltó intézkedés (EUMSz. 34-35. cikk). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy nincs helye az EU-ban az áruk közötti diszkriminációnak, tekintet nélkül a származási

<sup>38</sup> Art CARDEN – Harvey S. JAMES JR.: „Time Under Authoritarian Rule and Economic Growth” *CORI Working Paper* 2007/2.

<sup>39</sup> Case 249/81 *Commission of the European Communities v. Ireland*, Judgment of 24 November 1982, ECR 4005.

<sup>40</sup> HEGEDŰS Dániel: „From Front-runner’s ‘Euphoria’ to Backmarker’s ‘Pragmatic Adhocism’? Hungary’s Ten Years within the European Union in a Visegrad Comparison” *DGAPanalyse* 7, 10. Mai 2014, <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapanalysis/front-runners-euphoria-backmarkers-pragmatic-adhocism>.

<sup>41</sup> Transparency International, *Corruption Risks in Hungary – 2011 Report*, [www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption\\_Risks\\_in\\_Hungary\\_2011\\_-\\_NIS\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_2011_-_NIS_Executive_Summary.pdf).

<sup>42</sup> Transparency International, *Lifting The Lid On Lobbying: National Report Of Hungary. Lobbying In An Uncertain Business And Regulatory Environment*, [www.transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014\\_web\\_eng.pdf](http://www.transparency.hu/uploads/docs/lobbi2014_web_eng.pdf).

helyükre. Ha egy vállalat német sört importál Magyarországra, abban az esetben ugyanolyan feltételek mellett lehet eladni, mint a magyar sört. Ugyanez igaz a vállalatokkal való bánásmódot illetően: nem megengedett a diszkrimináció külföldi vállalat vagy magánszemélyek tulajdonában álló vállalat és helyi vállalat között. Ezeknek a szabályoknak az alapjai az EUMSZ. 49. cikkében lehetők fel, amely kimondja, hogy egy tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén való szabad letelepedését érintő korlátozások tiltottak. Azt is kihangsúlyozza, hogy a letelepedés szabadsága magában foglalja a vállalkozások létrehozását és irányítását, melyet az adott ország állampolgárai számára lefektetett feltételek mellett kell megvalósítani. Az EUMSZ. 54. cikke azt is kimondja, hogy azoknak a vállalatoknak és cégeknek, melyek egy tagállam jogrendszerével összhangban jöttek létre, ugyanolyan elbírálás alá kell esniük, mint azoknak a természetes személyeknek, akik a tagállam állampolgárai. Következésképpen – az EU jogának logikájára alapozva – egyik tagállam sem követelheti egy, az EU-ban bejegyzett külföldi vállalatotól, hogy például több adót fizessen, mint a helyi vállalatok. Ráadásul a versenyjogi háttérre és az állami támogatásra vonatkozó egységes szabályok vannak érvényben: ezek értelmében egy államnak nagyon szűk lehetőségei vannak a helyi vállalatok támogatására, sőt még a nem pénzügyi, nem realizált támogatás is tiltott.<sup>43</sup> Ezeknek a rendelkezéseknek jó részét nem az utóbbi évtizedekben alkották meg, például az áruk szabad mozgását a tagállamok között a '60-as évek végén vezették be.

A nacionalizmus és a nemzeti identitás számos európai államban rendszeresen konfliktusba került a szabadpiaci szabályokkal, és a fentebb említett területek mindegyikén küzdelmet okozott az államoknak az EGK/EK/EU szabályaival való összhangban maradás. Számos Európai Bíróság elé került precedens volt kapcsolatos vagy protekcionista állami intézkedésekkel, vagy külföldieket kiszorító szabályokkal. Csak, hogy néhányat említsünk közülük, emlékezhetünk olyan ügyekre, mint az államosításról szóló *Costa-ügy*,<sup>44</sup> a vállalatok alaptőkéjében való állami részesedésért folytatott harc (az aranyrészvények kérdése),<sup>45</sup> a termőföld szabad árusítását<sup>46</sup> övező viták egész Európában vagy a külföldi áruk eladásáról szóló *Dassonville*-<sup>47</sup> és *Cassis de Dijon*<sup>48</sup>-ügy.<sup>49</sup> A kérdést nemzetközi kereskedelmi környezetbe helyezve

<sup>43</sup> Case T-154/10 *French Republic v. European Commission*, Judgment of 20 September 2012, ECLI:EU:T:2012:452. Hasonló megállapításokat lásd Case C-672/13 *OTP Bank Nyrt. v. Magyar Állam and Magyar Államkincstár*, Judgment of 19 March 2015.

<sup>44</sup> Case 6-64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, Judgment of 15 July 1964, ECR 585.

<sup>45</sup> Carsten GERNER-BEUEERLE: „Shareholders Between the Market and the State. The VW Law and Other Interventions in the Market Economy” *Common Market Law Review* 2012/1. 97–143.

<sup>46</sup> A földvásárlás szabályozására lásd Benedek Kovács: „New Law Expands the Field for Agricultural Land Purchases” *EMEA Legal Insights Bulletin* 2013/Summer, [www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/EMEA/EMEALIB/Sept%202013/nl\\_emea\\_hungarylegalinsights\\_sep13.pdf](http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/EMEA/EMEALIB/Sept%202013/nl_emea_hungarylegalinsights_sep13.pdf).

<sup>47</sup> Case 8-74 *Procureur du Roi v. Benoît and Gustave Dassonville*, Judgment of 11 July 1974, ECR 837.

<sup>48</sup> Case 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Judgment of 20 February 1979, ECR I-649.

<sup>49</sup> Janja HOJNIK: „Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish Survive the Crises?” *Common Market Law Review* 2012/1. 291–326.

említhetnénk az Airbus és a Boeing vállalatának támogatásához kapcsolódó USA – EU vitákat is.<sup>50</sup>

Másfelől Magyarországon az elmúlt néhány évben a kereskedelmi jog egész dinamikája megváltozott. Néhány új szabály sértheti ugyan a szabad piac eszméjét, ugyanakkor utóbbiak mégiscsak összhangban lehetnek az írott uniós joggal. Mások egyértelműen problematikusak és nem konformak vele. A belső piaci szabályok kikényszerítésének módja szoros kapcsolatban van az emberi jogok kezelésének metódusával. A jogállamisággal kapcsolatos gondok mögött meghúzódó szemlélet a kereskedelem területén is érzékelhető. Ennek egyik oka az lehet, hogy amennyiben egy kormány nem kívánja meg a jogállamiság alapjainak tiszteletben tartását, úgy a kereskedelemhez való viszonyulása is összhangban lesz ezzel az elképzeléssel, és az esetek egy részében a korrupció is nőni fog, intézményesül. Ilyenformán a két területet összekötő keret, azaz a diszkriminációellenesség sincs tiszteletben tartva, mely helyzet megváltoztatja a piac formáját. Amennyiben egyfajta idealizált „igazság” felülírja az egyenlőség elvét, annak közvetlen és azonnali hatása van a kereskedelemre, és részrehajlóvá teszi azt. Ráadásul ki szokták emelni, hogy a nemzeti fogyasztók sem feltétlenül járnak jobban a gazdasági nacionalizmussal, lévén, hogy megemeli az árakat.<sup>51</sup>

A következő fejezetben az Olvasó vázlatot talál azokról a területekről, melyeken a diszkrimináció intézményesült a piacon.

## 2. A BELSŐ PIACCAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

A piaccal kapcsolatos kérdéseket illetően az ügyek három alapvető típusát kell áttekintenünk. Számos esetben áll fenn egészségtelen szimbiózis a kormány és bizonyos szektorok/cégcsoportok között. Más esetekben az állam a piac bizonyos szektorainak megszerzésére törekszik, míg az effajta vásárlások célja homályban marad (néhány esetben újraprivatizál, szintén vitatható alapon). Végül néhány példa külföldi (például oroszországi) érdekek és kormányzati szándékok egészségtelen összefonódását mutatja. A továbbiakban a legfontosabb elemeket emeltük ki, példálózó jelleggel.

<sup>50</sup> Háttérre lásd Jeffrey D. KIENSTRA: „Cleared For Landing: Airbus, Boeing, and the WTO Dispute over Subsidies to Large Civil Aircraft” *Northwestern Journal of International Law & Business* 2012/3. 569–303.

<sup>51</sup> Az Obama-adminisztráció Buy American programjának hatásaira lásd pl. Garrett WORKMAN: „Economic Nationalism: Transatlantic Responses to the Financial Crisis in Comparative Perspective” [Dissertation, Universities of North Carolina 2009], [cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:b1cfe74e-3cab-4c41-9556-f523bb798543](http://cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:b1cfe74e-3cab-4c41-9556-f523bb798543).

## 2.1. A KORMÁNYZAT ÉS AZ ÜZLETI SZEKTOR EGÉSZSÉGTELEN ÖSSZEFONÓDÁSA

Az egyik jelentős problémát az jelenti, hogy a magyar kormány igyekszik megteremteni egy számára kedvező hátteret, mely később számára gazdaságilag hasznos lehet. Mindezt kétféle módon teszi.

Először is sok esetben uniós forrásokat használ fel. Ez az első megoldás nagyon elterjedt az építőiparban, és ez az egyik oka annak, hogy az egész országban rendkívüli mennyiségű építkezés zajlik. Minthogy a pályázatok megítélése bizonyos esetekben átláthatatlan körülmények között történt, az Európai Bizottság 2014 elején leállította az uniós források átutalását Magyarország számára, az EU pedig hozzávetőlegesen legalább kilencven-százhusz milliárd forinttal csökkentette az átutalt pénz összegét (az összes ilyen célú finanszírozás mintegy huszonöt százalékaival), majd 2015 áprilisában hétszáz milliárd forintnyi támogatást függesztett fel az Európai Regionális Fejlesztési Alapból.<sup>52</sup> Hasonló problémák merültek fel az útépitések kapcsán is, ahol szintén felfüggesztésre került hatszáz, majd háromszázhatvan milliárd forintnyi összeg.<sup>53</sup>

Másodsorban az állam és a vállalatok érintkezése olyan jogi környezetben történik, amely segíti a kormánybarát vállalatokat a külföldi versenytársakkal szemben. Ez a szemléletmód erősen jellemző azokra az országokra, melyek protekcionista intézkedéseket hoznak állami törvényhozás útján. Ezeknek az intézkedéseknek jelentős része nyilvánvalóan ellentétes az uniós joggal, míg a fentebb említett korrupció aligha bizonyítható a bíróságok vagy a rendőrség által. Az élelmiszer-áruházláncok piacán a legjellemzőbbek a hasonló változások. Néhány helyi vállalat támogatja a kormányt, mely viszonzásul szintén támogatja azokat. Következésképp nem csak az állam foglyul (*state capture*) ejtése (illetve kedvező jogszabályok megalkotásának kikényszerítése) zajlik: az állam is intellektuális szempontból rabul ejt vállalatokat, a két lépés pedig egy problémacsoportot alkot.

Az adórendszer torzulása mutatja, hogy miként működik ez a különös kapcsolat bizonyos cégcsoportokkal. A kormány megkísérelt bevezetni számos diszkriminatív adót a külföldi vállalatok terhére. Az ehhez kapcsolódó egyik legismertebb bírósági eljárás a Hervis-ügy<sup>54</sup> volt (a Hervis a SPAR Österreichische Warenhandels AG leányvállalata). Az új adótörvény különadók fizetésére kötelezte az érintett vállalatokat, míg az olyan cégeknek, mint a hazai CBA, mely franchise-rendszert működtet a terjesztésben, nem kellett különadót fizetniük. Ennek következtében a többletfizetésre kötelezett vállalkozások zöme külföldi volt. Ezen az alapon a Hervis köteles volt a forgalmával arányos mértékben kifizetni a rendkívüli adó rá eső részét, mely adót minden, az érintett csoportba tartozó vállalkozás a Magyarországon bonyolí-

<sup>52</sup> EU May Withhold Funding to Hungary over Road Construction Bidding Rules, [www.politics.hu/20140123/eu-may-withhold-funding-to-hungary-over-road-construction-bidding-rules/](http://www.politics.hu/20140123/eu-may-withhold-funding-to-hungary-over-road-construction-bidding-rules/).

<sup>53</sup> Lásd [444.hu/2015/07/15/brusszel-hivatalosan-is-befagyasztotta-a-magyar-utepiteseket/](http://444.hu/2015/07/15/brusszel-hivatalosan-is-befagyasztotta-a-magyar-utepiteseket/).

<sup>54</sup> Case C-385/12 *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. v. Nemzeti Adó- és Vámhivatal*, Judgment of 5 February 2014, ECLI:EU:C:2014:47, OJ C 93, 29.3.2014, p. 10.

tott összes forgalma után köteles fizetni.<sup>55</sup> A Hervis eljárást indított az adó ellen, az eljáró magyar bíróság pedig előzetes döntéshozatalra kérte az Európai Bíróságot a magyar szabályok EU joggal való konformitását illetően. Az Európai Bíróság a meghozott ítéletben hangsúlyozta, hogy a törvény következményeként hátrányos helyzetbe kerülnek azok a jogi személyek, melyek kapcsolódnak más cégek egy csoportjához, szemben azokkal a jogi személyekkel, melyek nem részei annak a csoportnak. Mindez a különadó két jellemző tulajdonságának ötvözéséből adódott. Először is az adó mértéke a forgalomnak megfelelően meredeken progresszív volt, főként a legfelső sávban.<sup>56</sup> Másodszor a díjszabást olyan adóalaphoz viszonyították – vállalatok egy bizonyos csoportjához tartozó adóköteles személyek vonatkozásában –, mely magában foglalja a „csoporthoz kötődő” összes adóköteles szereplő konszolidált forgalmát. Mindazonáltal a CBA esetében a díjszabás az adóköteles szereplő individuális alapú forgalmára volt korlátozva (csakúgy, mint az olyan jogi személyek esetében, mint a független franchise-átvevők). Ez azt jelenti, hogy az adott vállalatcsoporthoz tartozó adóköteles szereplők fiktív forgalom alapján lettek megadóztatva. Mindezek eredményeként az Európai Unió Bírósága úgy találta, hogy az EUMSZ. 49. cikke (a letelepedés szabadságáról), valamint 54. cikke (a vállalatokkal való egyenlő bánásmódról) értelmében az adó diszkriminatív azokkal a vállalatokkal szemben, melyeknek székhelye egy másik tagállamban található. Ennek következtében az adót visszavonták, ám később más néven (élelmiszerlánc-felügyeleti díj) újra bevezették. Utóbbi adónem alkalmazását később a Bizottság felfüggesztette.<sup>57</sup> Az élelmiszer-áruházláncokat terhelő új különadó a bevétel után exponenciálisan volt fizetendő. Mindamelllett a franchise-oknak másfépp kellett adót fizetniük, mint a vállalatcsoportoknak. Ennek következtében – minthogy a hazai, magyar tulajdonú élelmiszer-áruházláncok vállalati szerkezete tipikus franchise-rendszer – úgy tűnik, hogy ez szintén a külföldi vállalatokra kirótt diszkriminatív adó esete, mivel a magasabb adót fizetni köteles szereplők többsége külföldi vállalat lesz. Például, míg a Tesco 2014-ben hatszáz millió forintot fizetett ezen adónem keretében, addig 2015-ben ez az adóteher már eléri a tizenkét milliárd forintot.<sup>58</sup> Ugyanez vonatkozik a Sparra, amely a korábbi háromszázhuszonöt millió forint helyett kilenc milliárdot lesz köteles befizetni. Vélhetően a CBA (és más hazai láncok, mint a Coop vagy a Reál) adója nem fog jelentősen változni a jövőben, a franchise-rendszerüknek köszönhetően.

A folytatódó küzdelemben betiltásra került azon élelmiszer-áruházláncok tevékenysége, melyek két éven keresztül nem termeltek profitot. Ilyen élelmiszer-áru-

<sup>55</sup> Határokon átnyúló adóztatás esetében hasonló problémák már előfordultak az Európai Bíróság előtt, lásd Case C-196/04 *Cadbury Schweppes plc and Cadbury Schweppes Overseas Ltd v. Commissioners of Inland Revenue*, Judgment of 12 September 2006, ECR 2006. I-07995; Tom O'SHEA: „The UK's CFC Rules and the Freedom of Establishment: Cadbury Schweppes Plc and its IFSC Subsidiaries – Tax Avoidance or Tax Mitigation?” *EC Tax Review* 2007/1. 13–33.

<sup>56</sup> Az adókulcs 500 millió és 30 milliárd forint között 0,1%-ot, 30 és 100 milliárd forint között 0,4%-ot, 100 milliárd forint fölött pedig 2,5%-ot tett ki.

<sup>57</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5375\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_hu.htm).

<sup>58</sup> „Bizonyos boltok felé lejt a pálya” *168 óra*, 2014. november 20., [www.168ora.hu/itthon/bizonyos-boltok-fele-lejt-palya-132153.html](http://www.168ora.hu/itthon/bizonyos-boltok-fele-lejt-palya-132153.html).

ház lehet többek között a Tesco (43,1 milliárd forintos éves veszteséggel 2014-ben) és a Spar (11 milliárdos veszteséggel). Korábban megtiltották bevásárlóközpontok (hipermarketek) alapítását is. Ettől az időponttól kezdve a 300 m<sup>2</sup> alapterületnél nagyobb kereskedelmi egységek nem kaptak építési engedélyt (ez volt az ún. „plázastop-törvény”, mely szintén uniós kötelezettségzegési eljárás megindítását váltotta ki).<sup>59</sup> Végül a bevásárlóközpontok vasárnapi kereskedelmi tevékenységének betiltása következett, valamint 2015-ben az alkalmazottak számának minimumát írták elő a hiper- és szupermarketekben, ami közvetve szintén káros lehet a nagyobb áruházakra nézve, melyek jelentős része külföldi tulajdonú.

A fentiek mellett más előnyökhöz is jutottak bizonyos helyi vállalatok. 2012-ben a kormány létrehozta az ún. „Erzsébet-utalványt” és a Széchenyi Kártyát. Korábban három nagy multinacionális cég bocsátotta ki az effajta étkezési utalványok zömét (Sodexo, Chèque Déjeuner és Edenred). Az utalványokat az alkalmazottak kaphatták meg adómentes juttatásként. Egy ideig csak az állami utalványokat lehetett ily módon az alkalmazottaknak kiadni, a három másik utalvány után fizetendő adó ötvenegy százalékot tett ki. Amikor először bocsátották ki az új utalványokat, azokat csak három, kizárólagos magyar tulajdonban álló, helyi élelmiszer-áruházláncnál lehetett felhasználni, és a legtöbb állami intézmény az új utalványokat kezdte használni a három külföldi vállalat által kibocsátott régiéik helyett. Később módosították a rendszer bizonyos pontjain, a külföldi vállalatok pedig kivonultak a piacról. Az EU kötelezettségzegési eljárást indított e kérdést illetően is, valamint<sup>60</sup> a vállalatok kapcsán perek is folyamatban vannak.

A piaci torzulás következményeként pszeudo-független civil szervezetek jelentős összegeket költhetnek a kormány támogatására, vagy a kormányzat eredményeinek ismertetésére: e pénzek egy része a piacról érkezik.<sup>61</sup>

## 2.2. ÁLLAMI JELENLÉT A KERESKEDELEMBEN

A fenti kapcsolatok mellett létezik egy másik módja is az állami jelenlétnek a piac területén, mégpedig az, ahogyan független piaci szereplőként kezd el viselkedni.

<sup>59</sup> Commission Opens New Infringement Procedure against Hungary, <http://freehungary.hu/index.php/56-hirek/2832-commission-opens-new-infringement-procedure-against-hungary>.

<sup>60</sup> Internal Market: the Commission Has Brought Hungary before the Court of Justice to Contest Restrictive Conditions on the Issue of Luncheon Vouchers and Other Benefits in Kind, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-578\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-578_en.htm).

<sup>61</sup> Következésképpen, a piac némely szektora a politika befolyása alá került, és a független piaci racionalitást elnyelték a politikai érdekek. Ez a hatás világosan mutatja, hogy kapcsolat áll fenn a demokratikus elvek átforgalmazása és a piac között. A jogállamiság része a piacnak, és arra szolgál, hogy létrehozza annak keretrendszerét a megfelelő működés érdekében. Az üzleti tevékenységre vonatkozó jogállami elvek ugyanúgy részét képezik a liberális demokráciáknak, mint az alkotmányos elvek. A civil szervezetek terén megjelent ún. GONGO-król (*Government Organised Non-Government Organisation* – Kormányzat által létrehozott civil szervezetek) érdemes elolvasni az Átlátszó írását, lásd SEPSI Tibor – BECKER András – SARKADI Nagy Márton: „Békemenet, CÖF, CÖKA, Pestisrácok – mi fán terem, kinek szolgál a magyar gongó?” Lásd [atlatzso.hu/2015/02/12/bekemenet-cof-coka-pestisracok-mi-fan-terem-kinek-szolgal-a-magyar-gongo/](http://atlatzso.hu/2015/02/12/bekemenet-cof-coka-pestisracok-mi-fan-terem-kinek-szolgal-a-magyar-gongo/).

Ki kell emelni, hogy ezek a lépések kis számban normálisnak tekinthetők. Például még Nyugat-Európában is előfordul, hogy az államok időnként megvásárolnak bankokat, együttműködnek velük pénzügyileg, államosítják a piac egy részét, amennyiben ez hasznosnak ígérkezik a társadalom számára. Másrészt a kormányzati jelenlét magas szintje egészségtelennek tűnik, átcsaphat ugyanis egyfajta államkapitalista attitűd érvényesítésébe. Az EUMSZ 345. cikke szerint: A „Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.” E szakasz értelemszerűen a hasonló lépések esetén tágabb teret nyit a tagállami kormányzati manővereknek. Ugyanakkor naiv dolog lenne azt gondolni, hogy az állam bármit szabadon megtehet, hiszen a diszkrimináció tilalma, illetve az állami támogatások tilalma e téren is érvényesül.

Talán a legjobb példa ehhez hasonló lépésekre Magyarországon, hogy a kormány nyíltan kinyilvánította azon óhaját, miszerint a külföldi bankoknak el kellene hagyniuk az országot, valamint a bankokat terhelő különadókat is bevezetett. A külföldi bankok „elűzése” nyilvánvalóan a belső piac szabályaiba (pontosabban: a belső piac szellemiségébe) ütközik. A Magyar Nemzeti Bank elnöke azt is bejelentette, hogy véleménye szerint négy nagyobb banknak el kéne hagynia az országot a következő 1–15 évig terjedő időszakban. A kormányzat lépései is összhangban vannak ezzel a megközelítéssel; ajánlatot tett a Raiffeisen magyar részlegének megvásárlására (amely beruházás később meghiúsult). 2014-ben megvásárolta a Magyar Külkereskedelmi Bankot, valamint a Budapest Bankot is, amit azután később nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősített, hogy versenyjogilag is megfelelő legyen a felvásárlás (ezzel kizárván a Gazdasági Versenyhivatal eljárását az ügyben). 2015 elején a kormány megvásárolta az ERSTE Bank Magyarország tizenöt százalékát (további tizenöt százalékot vásárolt az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank). Állami kezelésbe vonta a magánnyugdíjrendszer vagyonának jelentős részét, ezáltal elvonva körülbelül háromezer milliárd forintnyi magánnyugdíj-megtakarítást. Ráadásul szintén államosította a takarékszövetkezeti vagyon nagy részét, beleértve a Takarékbankot, a pénzügyi szolgáltatást nyújtó helyi takarékszövetkezetek egyik hagyományosan független láncát. Később szokatlan módon reprivatizálta a szektort: sajtóhírek szerint a szektor nyolcszáz milliárd forint értékű volt, később pedig kilenc milliárd forintért értékesítették. Az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a törvényt: értelmezése szerint a tulajdonhoz való jogok nem sérültek. (20/2014 (VII. 2.) AB határozat, [4-9]).

Az efféle lépések az EU jogrendszerén belül részben engedélyezettek, bizonyos területeken ugyanis a kormányoknak széles mérlegelési lehetőségük van. Az esetek többségében nem a független vállalatok kapnak támogatásokat, hanem a kormány hoz létre állami tulajdont. Ez különösen jellemző a bankszektorra.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Hosszú távon azonban ezek a lépések olyan gazdasági-jogi környezet kialakításához vezetnek, ami egyértelműen ellentétes az uniós szabályokkal. Mi több, amennyiben később a vállalatokat hazai vállalkozóknak adják el, ez a gyakorlat a korrupció táptalajává és az állam foglyul ejtésének céljává szolgálhat. Újra hangsúlyozni szükséges: a külföldi vállalatok diszkriminációja összekapcsolódik a helyi érdekekkel, ideértve a helyi pártok érdekeit is.

### 2.3. KÜLFÖLDI JELENLÉT ÉS A KORMÁNYZATI CÉLOK ÖSSZEKEVEREDÉSE

A harmadik probléma akkor jelentkezik, amikor a kormány homályos körülmények között működik együtt bizonyos külföldi vállalatokkal és államokkal. Az ország a tervezettnél korábban fizette vissza IMF-hiteleit, melyhez részben a keleti piacról (főként Oroszországtól) kapott, az IMF által megállapítottnál drágább hiteleket vett igénybe. Emellett – a 2014. év eleji bejelentésnek megfelelően – Oroszország fogja kibővíteni Magyarország egyetlen atomerőművét, valamint tíz milliárd eurónyi hitelt is ad erre a célra.<sup>63</sup> A Bizottság megtiltotta Magyarország számára az oroszokkal ilyen módon történő együttműködést (a fő problémájuk az volt, hogy az üzem beszerzési forrása kizárólag Oroszországból eredt).<sup>64</sup>

A magyar kormány határozottan támogatta az oroszok vezetésével építendő „Déli Áramlat” elnevezésű földgázvezetékét is.<sup>65</sup> A Parlament 2014. november 3-án elfogadott egy törvényjavaslatot, amely bármely cég számára engedélyezi csővezetékek építését az országban.<sup>66</sup> Emellett az Oroszország és az EU közötti legfrissebb vitákban hazánk ellenezte a szankciók alkalmazását (annak ellenére, hogy mellettük szavazott az Európai Tanácsban). Ráadásul Oroszország a hivatalos retorikában egyfajta mintaországgá vált. Annak ismeretében, hogy az orosz államhoz kötődően eljárás indult az Európai Parlament egyik magyar képviselőjének a kémkedése ügyében,<sup>67</sup> valamint hogy számos EU-kritikus párt kapott anyagi támogatást Oroszországból korábban is (például Franciaországban, Ausztriában) vitatható az Oroszországgal történő együttműködések haszna és veszélytelensége.

A problémák összefoglalásaként az alábbi táblázatban megtalálhatók a kormány legfontosabb lépései.

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszok a kritikákra</i>
Pszedo-független civil szervezetek támogatása	Kormánypártokat népszerűsítő intézkedés.	–	–	–
Az élelmiszer-áruházak politikai pártokat reklámoznak, és más juttatásokat kapnak (lásd alább)	Pártot népszerűsítő hirdetések felleltitése.	Az EUMSZ. 49, 54–55. cikke (cégek szabad alapítása).	–	–

<sup>63</sup> Lásd [2010-2014.kormany.hu/en/ministry-for-national-economy/news/paks-power-station-installments-to-be-paid-only-after-tranches-are-drawn](http://2010-2014.kormany.hu/en/ministry-for-national-economy/news/paks-power-station-installments-to-be-paid-only-after-tranches-are-drawn).

<sup>64</sup> Edith BALAZS – Ewa KRUKOWSKA: „EU Hinders Hungary-Russia Atomic Deal in Blow for Orban” *Bloomberg Business* March 13, 2015, [www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-13/eu-stops-hungary-s-nuclear-pact-with-russia-in-setback-for-orban](http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-13/eu-stops-hungary-s-nuclear-pact-with-russia-in-setback-for-orban).

<sup>65</sup> A hivatalos és amúgy akár racionálisnak is mondható retorika szerint azért, hogy minél diverzebb források álljanak rendelkezésére.

<sup>66</sup> „EU Demands Hungary to Clarify Stance on South Stream”, [www.naturalgaseurope.com/eu-hungary-south-stream](http://www.naturalgaseurope.com/eu-hungary-south-stream).

<sup>67</sup> Lásd [www.foreignaffairs.com/articles/141492/mitchell-a-orenstein-and-peter-kreko/a-russian-spy-in-brussels](http://www.foreignaffairs.com/articles/141492/mitchell-a-orenstein-and-peter-kreko/a-russian-spy-in-brussels).

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszk a kritikákra</i>
A hazai élelmiszer-áruházakat előnyben részesítő adórendszer	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 49, 54–55. cikke (cégek szabad alapítása).	Hervis-ügy., kötelezettségszegési eljárás, illetve Bizottsági eljárás <sup>68</sup>	Változtatások
Útalványrendszer (a hazai élelmiszer és a hazai élelmiszer-áruházak számára)	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 49, 54, 55, 56. cikke (cégek szabad alapítása).	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>69</sup>	Néhány változtatás.
A vasárnapi kereskedelmi tevékenység betiltása	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése, a párttal jó viszonyban lévő vállalatok segítése.	Nem sérti az EUMSZ. 28. cikkét (csak, ha bizonyíthatóan diszkriminatív).	–	–
A nyereséget nem realizáló élelmiszer-áruházak bezárása	A külföldi élelmiszer-áruházak leányvállalatainak bezárása.	Az EUMSZ. 49. cikke (cégek szabad alapítása).	–	–
Új bevásárlóközpontok létesítésének megtiltása (plázastop)	Magyar vállalatok támogatása.	Az EUMSZ. 49. cikke (cégek szabad alapítása).	Kötelezettségszegési eljárás.	–
Munkaerőelőírások szigorítása a szupermarketek számára	Kisebbségi magyar vállalatok támogatása.	Az EUMSZ. 49. cikke (de csak akkor alkalmazható, ha sikerül a diszkriminációt bizonyítani, pl. csak külföldi cégeket érint hátrányosan).	–	–
Földbérletet érintő változások	Kormánybarát elit megteremtése.	Az EUMSZ. 63. cikke (tőke szabad áramlása).	Az EU közbelépése.	–
A külföldiek földvásárlásának szabályozása	Vitatott	Az EUMSZ. 63. cikke (tőke szabad áramlása).	Kötelezettségszegési eljárások. <sup>70 71</sup>	–
Az építőiparnak juttatott nagy összegű uniós pénzek	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Átláthatósági szabályok és jogállamiság.	Támogatások részleges leállítás.	–
Állítólagos adócsalás lehetővé tétele bizonyos vállalatok számára	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése, helyi vállalatok támogatása.	Az EUMSZ. 49. cikke (cégek szabad alapítása).	–	–
A kormányhoz lojális kutatóintézetek részére juttatott pénz	Párthú elitek megteremtése.	–	–	–
Kormánybarát egyetemek finanszírozása	Párthú elitek megteremtése.	–	–	–
Devizahitelek – forintra történő átváltása	Közérdek	–	–	–

<sup>68</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5375\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_hu.htm).

<sup>69</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-578\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-578_en.htm?locale=FR).

<sup>70</sup> Free Movement of Capital: Commission Opens Infringement Procedure against Hungary on Rights of Cross-Border Investors to Use Agricultural Land, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1152\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1152_en.htm).

<sup>71</sup> Financial Services: Commission Opens Infringement Procedures against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on Investor Restrictions for Agricultural Land, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4673\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4673_en.htm).

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszok a kritikákra</i>
Devizahitelek – a lehetséges adóskörök szűkítése (korábbi módszer)	Közérdek	–	Unió kötelezettség-szegési eljárás leállítása.	–
Devizahitelek – a bankoknak perelniük kellett a korábbi szerződések fenntartása érdekében	Populizmus	Jogállami probléma.	–	–
Kormányzati bennfentes kereskedelem a Quaestor-ügyben	A politikai elit segítése.	Az EUMSZ. 107. cikke (állami támogatás).	–	–
Jobboldali újságoknak juttatott pénz	Párthú média megteremtése.	Az EUMSZ. 107. cikke.	–	–
Kormányhoz lojális üzletemberek kereskedelmi TV-csatornákat vásároltak, a nyilvánosan elérhető TV-csatornák többségükben kormányhoz hű állami TV-k vagy pszeudo-független TV-k	Pártmédia megteremtése.	–	Megengedett	–
Különadó bevezetése a legnagyobb TV-csatorna számára (RTL-adó)	Pártmédia megteremtése.	Az EUMSZ. 49, 107. cikke (diszkrimináció, állami támogatás).	Állami támogatás – Bizottsági eljárás. <sup>72</sup>	Változtatások
Rádiófrekvenciákkal kapcsolatos gondok	Pártmédia megteremtése.	–	–	–
Gépjárműveket terhelő regisztrációs adó	Vitatott	Az EUMSZ. 56. cikke (diszkriminatív adó).	Kötelezettség-szegési eljárás (második eljárás, 2014 októberében indult). <sup>73</sup>	–
Új törvény: a Versenyhivatal kartellellenes lépéseit leállíthatja a minisztérium (mezőgazdasági termékek)	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 101. cikke (versenyjog).	Kötelezettség-szegési eljárás.	–
Dohányimport-monopóliumok létrehozásának lehetősége	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.	Az EUMSZ. 49. cikke.	Információgyűjtés megindult.	–
Dohányboltok létesítése	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése, a párttal jó viszonyban lévő vállalatok segítése.	–	Kötelezettség-szegési eljárás (az adótörvénynek csupán egyes részei problematikusak). <sup>74</sup>	–
Dohánytermékek adója	Diszkriminatív a nagyvállalatokkal szemben.	Az EUMSZ. 49. cikke.	Kötelezettség-szegési eljárás). <sup>75</sup>	–
A tankönyvpiac központosítása	Vitatott	Vitatott	–	–
A bankokat, az energiapiacot és a távközlési piacot terhelő szektorális különadók	Vitatott	Vitatott	Az eljárás megszüntetése. <sup>76</sup>	Néhány változtatás.
Internetadó (meghiúsult)	Vitatott	–	–	Terv készletetése.
Állami tulajdonban lévő mobilcég létrehozása (meghiúsult)	–	–	–	–

<sup>72</sup> Lásd [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4598\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4598_en.htm).

<sup>73</sup> Lásd [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-589\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-589_en.htm).

<sup>74</sup> Lásd [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-293\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-293_en.htm).

<sup>75</sup> Lásd [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5375\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5375_en.htm).

<sup>76</sup> Lásd [www.reuters.com/article/2013/07/23/eu-hungary-tax-idUSL6N0FT2DJ20130723](http://www.reuters.com/article/2013/07/23/eu-hungary-tax-idUSL6N0FT2DJ20130723).

	<i>Legfőbb politikai szándék</i>	<i>Releváns elsődleges uniós jogforrások</i>	<i>EU közbelépése</i>	<i>Válaszok a kritikákra</i>
Az állam bankokat vásárol	Külföldi bankok kizorítása a piacról.		–	–
A magánnyugdíj-rendszerbeli vagyon nagy részének államosítása	Pénz szerzése az államkasszána.		–	–
A takarékszövetkezeti vagyon államosítása, beleértve a Takarékbankot is	Az állam és a vállalatok foglyul ejtése.		–	–
Chips-adó (az egészségtelen termékekre)	Közérdek	–	–	–
Az otthoni pálinkafőzés „felszabadítása”	Populizmus	Az EUMSZ. 56. cikke (diszkriminatív adó).	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>77</sup>	Kisebb változtatások.
Állami hitelfelvétel az IMF kikötéseivel viszonyítva rosszabb feltételekkel	Vitatott	–	–	–
Orosz befektetők által bővített atomerőmű	Vitatott	Az EUMSZ. 107. cikke (állami támogatás).	A Bizottság közbelépése a megállapodás ellen.	–
A „Déli Áramlat” csővezeték támogatása (lehetséges, hogy meghiúsult)	Vitatott	Az EUMSZ. 4. cikke.	Unió állásfoglalások.	–
Az állam csak átlátható vállalatokkal köthet meg szerződéseket	Közérdek	–	–	–
A Magyar Nemzeti Bank függetlensége megváltozott	Centralizálás	Az EUMSZ. 130. cikke.	Kötelezettségszegési eljárás. <sup>78</sup>	Kisebb változtatások.

### 3. AZ UNIÓS JOG RENDSZERSZERŰ MEGSÉRTÉSÉNEK ÁTFOGÓBB MEGKÖZELÍTÉSE IRÁNTI IGÉNY

Amikor az EU közbelépéseiről beszélünk, azt tapasztaljuk, hogy az Európai Unió ugyanazokat a hibákat követi el az európai belső piac területén, mint a Magyarországon előforduló emberi jogi jogsértések esetében. Eredeti koncepciójuk alapján (különösen az efféle problémák felmerülésének kezdeti szakaszában) az ügyekkel egyenként foglalkoztak. Mindazonáltal a teljes kép ennél összetettebb lehet. Jelen tanulmány szerzője osztja Vörös Imre azon nézetét, mely szerint a jogrendszer emberi jogokat és jogállamiságot sértő részeire úgy tekinthetünk, mint fogaskerekekre. A fogaskerekek össze vannak kapcsolódva, és a maguk összetettségében alkotnak egy rendszert.<sup>79</sup> Amikor a Velencei Bizottság megkezdte a

<sup>77</sup> Lásd [hungarytoday.hu/cikk/ec-launches-infringement-procedure-hungary-palinka-tax-rules-28300](http://hungarytoday.hu/cikk/ec-launches-infringement-procedure-hungary-palinka-tax-rules-28300).

<sup>78</sup> „Commission Closes Infringement Procedure on the Independence of the Hungarian Central Bank” European Commission, Brussels, 19 July 2012, [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-803\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-803_en.htm?locale=en).

<sup>79</sup> „A rendszer egésze – és erre kezdenek gyanakodni uniós partnereink és az Európa Tanács is – fogaskerekszerűen egymásba illeszkedő hatalmi gépezetet, azt a bizonyos előre bejelentett „centrális erőteret” hozta létre, amely nem feltétlenül minősül jogállaminak és demokratikusnak.” Vörös Imre: „Államcsinytevők?” *HVG*, 2012. március 8., [http://hvg.hu/velemeny/20120308\\_allmcsinytevok\\_voros\\_imre](http://hvg.hu/velemeny/20120308_allmcsinytevok_voros_imre).

Magyarországon történt emberi jogi jogsértések kivizsgálását, az első néhány jelentésben pusztán bizonyos területeket elemzett, de nem vizsgálta a rendszert mint egészet. Később egy teljesebb körű, holisztikus megközelítés hasznosabbnak bizonyult. Az EU részéről jó példa volt egy átfogóbb elemzésre a Magyarországról szóló Tavares-jelentés. Hasonló dolgokat említhetünk a belső piaci szabályozásokkal kapcsolatban. Azt láthatjuk, hogy a Bizottság folytonos küzdelemben van egy-egy ügygel kapcsolatosan, de nem létezik olyan átfogó megközelítés, amely értékelné egy állam hozzáállását az alapvető szabályok megsértéséhez. Mi több, a lépések értékelése mellett azt is meg kell jegyeznünk, hogy bizonyos esetekben néhány uniós jogszabály áthágásának esetében, vélhetően politikai okok miatt, nincs megfelelő válasz. Magyarország oldaláról egy csaknem kaotikus jogrendszer jött létre nagyszámú vitatható jogszabállyal. Ez azt jelenti, hogy a belső piacra vonatkozó néhány főbb uniós szabály a gyakorlatban nem több, mint *lex imperfecta* (megfelelő szankció nélküli szabály), abban az értelemben, hogy a Bizottság nem kíséri figyelemmel azokat, és nem tesz intézkedéseket kikényszerítésükre. Ráadásul bizonyos esetekben – politikai okokból eredően – évekbe telt egy eljárás megindítása, ezáltal az érintett vállalatok jelentős előnyre tettek szert versenytársaikkal szemben. Más esetekben az EU nem indított eljárást, és tétova, bizonytalan hozzáállást tanúsított a szabályok értelmezésével kapcsolatban. Néhány esetben (mint például a pálinkaügyben) Magyarország álintézkedéseket hozott annak érdekében, hogy időt nyerjen (rendkívül alacsony adót vetett ki a Brüsszel által kért magasabb helyett). A szabályok egy része ellentétes alapvető alkotmányos elvekkel, Magyarország Alaptörvényébe vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközik, esetleg mindkettőbe.

Egy ilyen káoszban hiábavaló az ügyeket külön-külön elemezni, mivel nem kaphatunk teljes képet a rendszerről. Ha megvizsgáljuk az élelmiszer-áruházakat érintő szabályokat, abban az esetben csupán néhány szabály kiválasztása nem jó módszer a piac torzításának meghatározására. Sokkal célravezetőbb megragadni a kereskedelemhez való újfajta viszonyulás egy-két alapvető gondolatát, melyek bizonyára a jövőben is változatlanok lesznek. Azt láthatjuk, hogy nemcsak elszórtan jelentkeznek problémák, hanem egy olyan rendszer épül fel, amely nyíltan előnyben részesít bizonyos vállalkozásokat, élelmiszer-áruházakat, csakúgy, mint egyes bankokat, és kiszorítja a piacról a külföldieket. Mindezek nem elszórtan előfordulnak, szerencsétlen lépések, hanem gondosan előkészített törvények. A rendszer, mint olyan, egy, a külföldi vállalkozásokkal szembehelyezkedő rezsimmé változott, azonban ez nem érvényes minden területre. A bankszektor és az élelmiszer-áruházak iparága képezi e harc legkritikusabb terepét, míg más szektorok, mint az autóipar (a Mercedes, az Audi és a Suzuki is jelen van Magyarországon), ahol nincsenek hazai versenytársak, többé-kevésbé sértetlenek maradnak.

A fentiekből eredően megállapíthatjuk, hogy az EU lépései gyengének bizonyultak, és folyamatosan megkétszereztek. Nyilvánvaló hivatalos stratégia az uniós szabályokkal való szembeszegülés, mert úgy hiszik, ezeknek a szabályoknak egy része komoly következmények nélkül megkerülhető: amennyiben az ország számára gazdasági kár nem származik belőle, ez akár racionálisnak is lenne mondha-

tó.<sup>80</sup> Számos esetben merülhet fel persze a kérdés, hogy vajon a Bizottság miért nem indít meg bizonyos eljárásokat. Ráadásul a Bizottság honlapja sem eléggé informatív: néhány eljárást megszüntettek, és nem látjuk, hogy pontosan mikor, milyen eljárások indultak, illetve mikor és miért lettek később megszüntetve. Egy ilyen rendszer nem szolgálja az átláthatóságot: az európai nyilvánosság megérdemli, hogy tájékoztatást kapjon a kormányokkal kapcsolatos lépésekről, valamint meg kell teremteni az efféle intézkedésekhez kapcsolódó dokumentumok ellenőrzésének a lehetőségét is. A jog érvényesítését el kéne választani a politikától, és átlátható mechanizmusokat lenne szükséges alkalmazni. Amennyiben egy kormányknak két-három év áll rendelkezésre a külföldi vállalkozások megtörésére, akár érdemes is lehet kidolgoznia a törvénytelen intézkedések felé mutató stratégiáját. Két-három diszkriminációval terhelt év alatt néhány külföldi vállalkozás csődbe mehet, vagy elhagyhatja az országot. Az esetek kisebb részében a vonatkozó törvények megváltoztatásra kerültek. Ezeket az eseteket illetően megállapíthatjuk, hogy a jogszabályok megváltoztatása többletmunkát okozott, valamint küzdelmet is eredményezett Brüsszellel, továbbá ártott az ország megítélésének. Mégis, egyúttal némi politikai sikert idézett elő magában az országban: a „szabadságharc” hazai szinten viszonylag sikeresnek mondható politikai szempontból. A többletmunka és ezáltal a többletköltség feltételezhetően bele volt számítva az intézkedésekbe.

A fent említett problémák azt is megmutatják, hogy az alapvető jogok egyre fontosabbá váltak a befektetők számára. A diszkriminációellenesség elve az EU-ban prioritássá vált azon nagyobb vállalkozások számára, melyek rendszeresen másfajta bánásmódban részesülnek, mint a helyi vállalatok. A vállalatoknak lassan, de biztosan az emberekhez hasonló védelmet kell kapniuk. Ezt tekintve az a tény, hogy a multinacionális vállalatok is hajlamosak néha helyi rossz szokásokat követni (láthatjuk például a Siemens korrupciós ügyeit), nem jelenthet mentséget. Itt ki lehet emelni azt is, hogy az EU szabályain felül léteznek egyezmények a befektetők védelmére vonatkozóan, melyeket nem érintett a jelen írás, ugyanakkor (elvileg) szintén erősen megkötik a kormányzat kezét, és ezeket az egyezményeket is rendre áthágnak. Az erős tőkeáramlás okai között szerepelhet a kiszámíthatatlanság (mint például az adóváltozások) és az üzleti környezet diszkriminatív jellege, vagy a magas korrupció is. A hasonló problémákra különböző lehetséges válaszok adhatók.

Először is az EU-nak ki kellene fejlesztenie olyan eszközöket, melyek képesek kezelni a rendszerszerű normaszegéseket. Ez a kérdéskör – jelen tanulmány bevezetésére visszautalva – visszavezet minket az emberi jogi jogsértésekre és az európai szabályok szisztematikus áthágására adott válaszokhoz. Az Európai Unióban már 1995-től elkezdtek gondolkodni<sup>81</sup> egy olyan rendszerről, mely képes lehetne kezelni a jogállamiság leépítését egy országban. Ennek eredménye lett az EUSz. 7.

<sup>80</sup> A racionalitás oldaláról nézve ugyanakkor a rossz nemzetközi megítélés, a korrupció növekedése és a bizonytalanság, valamint a működőtőke kivétel kérdőjelezi meg a hasonló lépések hasznosságát.

<sup>81</sup> Intergovernmental Conference, A40068/96. HL C 96/77, [www.europarl.europa.eu/pdf/reformes\\_des\\_traites/amsterdam/A4-0068-96\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/reformes_des_traites/amsterdam/A4-0068-96_EN.pdf).

cikkén alapuló eljárás bevezetése a Nizzai Szerződéssel, 2003-tól.<sup>82</sup> Később, lévén politikai játszmák miatt az eljárás jelentősége halványult (gyakorlatilag alkalmazhatatlan), felmerült, hogy ki kellene dolgozni olyan eljárásokat, amelyek lehetővé tennék egy olyan rendszer megteremtését, amelyben politikától függetlenül alkalmazott, megfelelő és hatékony szankciók léteznek a jogrendszerek torzulása esetén. Reméljük idővel e rendszer létrehozatalát is látni fogjuk.<sup>83</sup>

Hasonló háttér létrehozatala szükségessé fog válni a belső piac terén is, a szabályok torzítása és az intézményesített korrupció megjelenése esetén. Annak ellenére, hogy a rendszer magában foglal néhány biztosítékot (például azt, hogy az uniós pénzekhez való hozzáférésnek a jogállamiságon és a korrupcióellenes intézkedéseken kell alapulnia), a piaci jogsértések átfogó értékelése jelenleg nem áll rendelkezésre. Látni kell ugyanakkor, hogy az emberi jogokkal szemben a belső piac kérdésében a helyzet lényegesen jobb, a hatáskörök elosztása miatt: az Európai Uniónak vélhetően jelenleg is lenne hatásköre bizonyos jogszabályok megalkotására (ha szankciók érvényesítése csak a Bizottságon-Bíróságon keresztül érvényesíthető is), hiszen a belső piac terén az Alapjogi Chartához csatolt Nyilatkozatokhoz hasonló hatáskör-korlátozás<sup>84</sup> nincsen. Emellett, az egyedi ügyek terén fontos lenne a hatékonyságot növelni, és valamilyen módon a Bizottságot rábírní transzparensabb és koherensbb működésre, valamint lerövidíteni az egyes eljárások hosszát is. A hasonló eljárások ugyanakkor nem oldják meg teljesen a gondot: egy-egy állam arrébb viszi a jogalkotást, és másik területen fogadhat el EU-jogba ütköző szabályokat. A hatékonyság és a realitás gátat szab a jogérvényesítésnek. Ezért lenne fontos a szabálysértéseket rendszerszinten is kezelni.

Másrészt az állami tevékenységet hatékonyabb módon, a különböző eljárásokba is integráltan kellene vizsgálni. Számos esetben – az uniós pénzek elosztási folyamatait érintő anomáliák következményeként az EU olyan eliteket támogat és tart fenn, melyek nem tartják tiszteletben az emberi jogokat és a szabad piacot. Egy efféle rendszerben a pénz az EU-ból egyenesen a helyi oligarchák kezébe folyik (ez egyébként országoktól független probléma, számos hasonló esetet lehetne mondani).

Végül több eszköznek és eljárásnak kell léteznie politikai szinten, melyek politikai nyomás alá helyezhetnek egy-egy kormányzatot. Egy olyan rendszerben, mint az EU, az intézkedések hazai megtervezése rendkívül fontos: a kormányoknak rendelkezniük kellene egy tervvel azzal kapcsolatban, hogy miként tarthatóak az általuk hozott szabályok az uniós jogrendszer keretein belül. Amennyiben a jogsértések rendszeresen bekövetkeznek, abban az esetben a politikai nyomás megfelelő módjainak is átláthatóbbaknak és uniós szinten is elérhetőeknek kell lenniük. Az Európai

<sup>82</sup> A hetedik cikk alkalmazását Magyarország esetében 2015 őszén az Európai Parlament szakbizottsága leszavazta (az EP liberális frakciója indította el az eljárást).

<sup>83</sup> Kezdeti lépésekre lásd KOCHENOV–PECH (5. lj.); SCHEPPELE (4. lj.).

<sup>84</sup> Nóra CHRONOWSKI: „Enhancing the Scope of the Charter of Fundamental Rights – Problems of the Limitations and Advantages of Directly Applicable Charter Rights with Regard to the Recent Case Law Developments of the European Court of Justice and National Courts”, [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/98\\_nora\\_chronowski\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/98_nora_chronowski_en.pdf).

Parlament elfogadott jelentései nem szolgálják megfelelően ezt a célt, mivel nem követi őket a gyakorlat, kötelező erejük, vagy hatékony iránymutatási funkciójuk számos esetben nincsen.