

A FOGYASZTÓK VÉDELME NEK  
ÚJ IRÁNYAI ÉS KIHÍVÁSAI  
A XXI. SZÁZADBAN

Szerkesztette:

SZIKORA VERONIKA és ÁRVA ZSUZSANNA

A Debreceni Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa

Felelős kiadó:  
SZIKORA VERONIKA, dékán  
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Szerkesztők:  
SZIKORA VERONIKA és ÁRVA ZSUZSANNA

A szövegek korrektúráját  
TÖRÖK ÉVA végezte.

A tanulmányokat lektorálták:  
PROF. DR. BENCZE MÁTYÁS  
egyetemi tanár, tudományos és stratégiai dékánhelyettes  
*Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar*  
*Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék*

DR. HAJNAL ZSOLT  
egyetemi adjunktus  
*Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar*  
*Polgári Jogi Tanszék*

ISBN 978-963-473-988-3

Készült a Főnix Média nyomdaüzemében.

Debrecen, 2018

# TARTALOMJEGYZÉK

## **SZIKORA VERONIKA**

ELŐSZÓ .....7

## **P. SZABÓ BÉLA**

A LÓKUPECEK JOGA SZAVATOSSÁGI KÉRDÉSEK A 17. SZÁZAD  
EURÓPAI JOGTUDOMÁNYÁBAN ÉS GYAKORLATÁBAN EGY NEVEZETES ESETGYŰJTEMÉNY  
KAPCSÁN ..... 11

## **FÉZER TAMÁS**

A FOGYASZTÓK ADATAINAK ÉS PRIVÁTSZFÉRÁJÁNAK VÉDELME  
ELEKTRONIKUS KÖRNYEZETBEN ..... 53

## **TÖRÖK ÉVA**

A FOGYASZTÓI SZERZŐDÉSEKKEL KAPCSOLATOS JOGALKALMAZÁS – KÜLÖNÖS  
TEKINTETTEL AZ EGYÉRTELMŰ MEGFOGALMAZÁS KÖVETELMÉNYÉRE ..... 67

## **SZIKORA VERONIKA – JAGUSZTIN TAMÁS**

HELYZETKÉP A TÁRSULT PERLÉSRŐL – EURÓPÁBAN ÉS AZON TÚL ..... 83

## **CSÉCSY ANDREA**

A KELLÉKSZAVATOSSÁGI IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉSI HATÁRIDŐK  
AZ 1959. ÉVI IV. TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉTŐL NAPJAINKIG ..... 97

## **VARGA NELLI**

A FOGYASZTÓI KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEK JÓERKÖLCSBE ÜTKÖZÉSE ..... 111

## **HAJNAL ZSOLT**

GONDOLATOK A BÉKÉLTETŐ TESTÜLETI ELJÁRÁS REFORMJÁHOZ ..... 127

## **BIHARI ERIKA**

LEHETŐSÉGEK ÉS KIHÍVÁSOK – KOLLEKTÍV FOGYASZTÓI JOGÉRVÉNYESÍTÉS  
MAGYARORSZÁGON ..... 147

## **PRIBULA LÁSZLÓ**

TULAJDONJOG MINT BIZTOSÍTÉK? A MAGYARORSZÁGI JOGALKALMAZÁS  
DILEMMÁI – A FIDUCIÁRIUS HITELBIZTOSÍTÉKOK ÉRTÉKELÉSE A MAGYARORSZÁGI  
BÍRÓI GYAKORLATBAN ..... 157

**BENCZE MÁTYÁS**

A VISELKEDÉSTUDOMÁNYOK EREDMÉNYEINEK HASZNOSÍTHATÓSÁGA  
A HAZAI FOGYASZTÓVÉDELMI JOG TERÜLETÉN ..... 173

**GÁBRI ANGÉLA**

MODERN KORI KIHÍVÁSOK A FOGYASZTÓVÉDELMI JOGALKOTÁSBAN  
– A FOGYASZTÓI MAGATARTÁS TUDOMÁNYA ..... 189

**FICSOR KRISZTINA**

AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS ELMÉLETI KÉRDÉSEI A FOGYASZTÓVÉDELMI SZABÁLYOZÁS  
TERÜLETÉN, A JOGI PATERNALIZMUS PROBLÉMÁJA ..... 207

**CSŰRÖS GABRIELLA**

AZ ÁLLAM (KÖLTSÉGVETÉS) ÉS A PÉNZÜGYI SZEKTOR KÖZÖTTI KAPCSOLAT  
GYENGÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ UNIÓS INTÉZKEDÉSEK ..... 225

**LOVAS DÓRA – HORVÁTH BETTINA**

PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELMI JOGVISZONY ALAKULÁSA  
A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI-GAZDASÁGI VÁLSÁG ELŐTT ÉS UTÁN ..... 243

**BÁNYAI ORSOLYA – FODOR LÁSZLÓ**

ZÖLD JELZÉST KAPOTT? – TERMÉKJELÖLÉSEK A FOGYASZTÓ-  
ÉS A KÖRNYEZETVÉDELEMBEN ..... 275

**ÁRVA ZSUZSANNA**

FOGYASZTÓVÉDELEM A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK KERESZTMETSZETÉBEN .....295

**NÁDAS GYÖRGY**

ÁLTALÁNOS SZERZŐDÉSI FELTÉTELEK A MUNKAJOGBAN,  
FOGYASZTÓ-E A MUNKAVÁLLALÓ .....313

**ZACCARIA MÁRTON LEÓ**

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A SZOLGÁLTATÁSOKHOZ VALÓ  
HOZZÁFÉRÉS ÉS AZ ÁRUFORGALOM TERÜLETÉN AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG  
AKTUÁLIS JOGGYAKORLATÁBAN .....329

**MADAI SÁNDOR**

MEGJEGYZÉSEK A „FOGYASZTÓVÉDELMI BÜNTETŐJOG” KÉRDÉSÉHEZ ..... 349

**CSÜRÖS GABRIELLA**

*egyetemi adjunktus*

*Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar*

*Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék*

**AZ ÁLLAM (KÖLTSÉGVETÉS) ÉS A PÉNZÜGYI SZEKTOR  
KÖZÖTTI KAPCSOLAT GYENGÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ  
UNIÓS INTÉZKEDÉSEK\***

**BEVEZETÉS**

Tíz éve, hogy Európában eszkalálódott az amerikai jelzálogpiacról induló pénzügyi válság, mely világméretű gazdasági válsággá vált. Bár a válság nem az Európai Unióból, illetve annak valamely tagállamából indult, jelentős megrázkódtatás érte az európai gazdaságokat is. A válságokról általában elmondható, hogy számos piaci, kormányzati elégtelenséget hozhatnak felszínre, egyben lehetőséget is kínálnak a változásra. A tanulmány alapvetően arra a kérdésre keresi a választ, hogy a gazdasági és monetáris unió gazdasági pillérének megerősítése érdekében, válságkezelés céljából hozott reformlépések változtattak-e, ha igen, hogyan a gazdaság (különösen a pénzügyi szektor), valamint az állam (kölségvetés) közötti függőségi kapcsolaton. E célból éltek-e a válság adta reformlehetőségekkel? E téma meghatározó a közpénz-, így a pénzügyi fogyasztóvédelem<sup>1</sup> szempontjából is.

---

\* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászokképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

1 A pénzügyi fogyasztóvédelem kereteiről lásd: Nagy Zoltán: Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén, *Miskolci Jogi Szemle*: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata, 2017/2, 391-401.

A tanulmány először a pénzügyi piacok és az államháztartás közötti viszony ismérveit mutatja be, majd a bankszektor zavaraiából adódó negatív externális hatások uniós szintű kezelésére irányuló intézkedéseket vázolja fel (az külön kutatás keretében vizsgálható részletesen), majd a tagállamok államháztartási, illetve adósságproblémáiból adódó negatív tovagyűrűző hatások csökkentését célzó uniós intézkedéseket rendszerezi és elemzi.

## 1. A PÉNZÜGYI PIACOK (BANKOK) ÉS AZ ÁLLAM (KÖLTSÉGVETÉS) KÖZÖTTI VISZONY: ISZONY?

A válságot követő, a gazdasági és monetáris unió (továbbiakban GMU) megerősítését célzó reformintézkedéseket többféleképpen rendszerezhetjük, elemezhetjük. Amennyiben a gazdaság (különösen a pénzügyi szektor), valamint az állam (költségvetés) közötti kapcsolat aspektusából vizsgáljuk, érdemes e kapcsolat ismérveit meghatározni először.

A pénzügyi piacok stabilitása<sup>2</sup> meghatározó a gazdasági növekedés és a reálgazdaság megfelelő finanszírozása érdekében, továbbá hangsúlyozandó, hogy a hitelintézetek a közszektor finanszírozási szükségleteinek kielégítésében is jelentős szerepet játszanak. A pénzügyi szektor állami felügyelete nemcsak ezen makrogazdasági jelenségek kezelése miatt fontos, hanem mikro szinten a pénzügyi fogyasztóvédelem megfelelő szintjének biztosítása céljából is.

A válság először a pénzügyi, azon belül leginkább a bankszektor zavarait hozta felszínre.<sup>3</sup> A pénzügyi szektor elégtelen regulációja mellett a kockázatos hitelezési politika számos pénzügyi intézményt csődbe vagy csődközeli helyzetbe sodort. A további csődhullám elkerülése, a pénzügyi szektorba vetett bizalom helyreállítása, a szektor stabilizálása érdekében a bankszektor jelentős költségvetési támogatásban részesült, így végeredményképpen az adófizetők pénzéből finanszírozták a bankmentő csomagokat az egyes országok. *A bankszektor feltőkésítése viszont számottevő összeget emésztett fel, veszélybe sodorva az államháztartás stabilitását*, amire negatívan hatott a fogyasztás (kereslet) csökkenése miatt visszaeső reálgazdasági helyzet, a növekvő munkanélküliség is.

2 A pénzügyi piacok stabilitásának fogalmáról lásd: Kálmán János: A pénzügyi stabilitás, mint a pénzügyi közvetítőrendszer működésébe történő állami beavatkozás indoka. In: Kálmán János (szerk.): Állam – Válság – Pénzügyek, Budapest, Gondolat (2017) 45-81.

3 Az adósságfinanszírozás és a gazdaság állapota közti kapcsolat két típusát, így az önbeteljesítő és az öngerjesztő adósságválságot különbözteti meg Kecső. Lásd: Kecső Gábor: Adósságfékék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (2012) 422-423.

A két szektor közötti kölcsönhatások viszont másik irányból is negatív tovagyűrűző hatásokat eredményezhetnek. Hiszen a pénzügyi, gazdasági krízis felszínre hozta több Európai Unió-s tagállam adósságfinanszírozási problémáit is. Számos euróövezeti, illetve euróövezeten kívüli tagállam is hitelfelvételre kényszerült. Mivel a közszektor finanszírozási szükségleteinek kielégítésében a hitelintézetek jelentős szerepet játszanak, ráadásul jelentős a bankoknak a székhelyük szerinti állammal szembeni kitettsége,<sup>4</sup> az államadósság-válságok a bankszektorra is negatívan hatottak.

Az Európai Unió tagállamaiban így a növekvő, fenntarthatatlan államadósság, a bankrendszer elégtelen regulációja, valamint ezen jelenségek negatív kölcsönhatásai is kezelendők voltak. A bankszektor válságának negatív externális hatásait felerősítette a belső piaci liberalizáció és a pénzpiacok erőteljes integrációja, az euróövezeten belül a félkarú gazdaságirányítás,<sup>5</sup> valamint az európai pénzügyi piacok koncentrátsága miatt a bankszektor különös jelentősége.

Mivel a bankok és az állam közötti interdependencia számos negatív hatással bír, e kapcsolat gyengítése egyik alapvető célja lett a válságot követő uniós reformintézkedéseknek. A pénzügyi piacok zavarait és az egyes tagállamokban jelentkező államadósság-válságokat hogyan kezelte, illetve kívánja kezelni az EU?

*A bankrendszer, illetve a pénzügyi piacok elégtelenségeit* először a pénzügyi felügyeleték európai rendszerére (a hárompilléres európai felügyeleti rendszer harmadik pillérére) vonatkozó szabályok elfogadásával,<sup>6</sup> az uniós makro- és mikroprudenciális felügyeleti hatóságok felállításával csökkentették. Ezt követően minden tagállam vonatkozásában összehangolták a nemzeti betétbiztosítási rendszereket (a betétesek védelmére), valamint kialakították az integrált szanalási keretet (biztosítva, hogy a jövőben ne az adófizetők pénzéből, hanem a bankok befizetéseiből működtetett szanalási alapból kerüljön sor a bankmentésekre). Ezzel párhuzamosan létrehoztak egy szorosabb együttműködést, a bankuniót, felállítva az uniós bankfelügyeleti és szanalási mechanizmust, amit a jövőben egy európai betétbiztosítási rendszer

4 COM(2015) 587 végleges A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Bankunió megvalósítása felé. Strasbourg, 2015.11.24. 6.,12.

5 Az euróövezeti tagállamokban az uniós és tagállami szinten is megfigyelhető félkarú gazdaságirányítást a gazdaságpolitika egyes elemeinek különböző (a monetáris politika uniós, a fiskális és strukturális politikák tagállami) kormányzati szintű gyakorlása eredményezi. Erről részletesebben lásd: Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*, Budapest, HVG-ORAC (2015) 125-127.

6 A Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszeréről részletesebben lásd: Kálmán, János: In the Name of the Integration – The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union, *South-East Europe: International Relations Quarterly*, 2014/2, 1-20. A prudenciális felügyelet változásairól lásd: Nagy Zoltán, Csizsár Anett: A hazai pénzügyi felügyeleti szabályozás a változások tükrében, *Publicatione Universitatis Miskolcensis Series Juridica Et Politica*, 2016/34, 166-170.

egészítene ki. Az európai kockázatmegosztás és a kockázatcsökkentés elvén nyugvó bankunió viszont csak azon uniós tagállamok vonatkozásában kezeli a pénzügyi rendszer disztkfunkciót, akik abban részt vesznek (az euróövezeti tagállamok számára kötelező a bankunióban való részvétel, a többi tagállam számára lehetőség).

A bank-, illetve pénzügyi rendszer zavarainak kezelését célzó uniós intézkedésekkel részletesebben jelen tanulmány keretében terjedelmi okokból nem foglalkozunk. Az alábbiakban a pénzügyi piacok (bankok) és az állam (kötségvetés) közötti negatív kölcsönhatások másik eredőjének, az állam (szuverén) adósságproblémáknak a kezelésére irányuló reformokat kívánjuk rendszerezni, rámutatva arra, hogy ezáltal hogyan valósulhat meg a tagállamok államháztartási problémái negatív externális hatásainak uniós szintű gazdaságpolitikai kezelése.

## 2. AZ ÁLLAM (SZUVERÉN) ADÓSSÁGPROBLÉMÁK

### KEZELÉSÉRE IRÁNYULÓ UNIÓS INTÉZKEDÉSEK RENDSZERE ÉS AZOK ÖSSZEFÜGGÉSEI

Az állam (szuverén) adósságproblémák kezelése céljából az első intézkedések között 2010-2011-ben megerősítették a gazdasági és monetáris unió gazdasági ágát. Felállították a hárompilléres európai felügyeleti rendszert. Ennek első pillére a Stabilitási és Növekedési Paktum alapjain a preventív funkcióval bíró többoldalú felügyelet, valamint korrekciós ágként a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás lett. A második pillér keretében kialakították a makrogazdasági felügyelet prevenciósi és korrekciós mechanizmusait. Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikák koordinációja, felügyelete (az első két pillér) a 2011. évtől az európai szemeszter keretében valósul meg.

A tagállami gazdaság- és strukturapolitikák uniós szintű koordinációjára, felügyeletére vonatkozó szabályozási reform ezt követően a divergáló tagállami érdekek miatt megtorpant, melyet jól illusztrál, hogy ezt követően először konszenzus hiányában nemzetközi megállapodások születtek (2011-ben az Euro Plusz Paktum, a 2012. esztendőben pedig a Fiskális vagy másképpen Költségvetési Paktum), majd az 1. és 2. pillérre vonatkozó újabb uniós intézkedések (az ún. kettes csomag elfogadása 2013-ban) pedig már csak az euróövezeti tagállamok vonatkozásában erősítette meg a gazdaság- és költségvetés-politikai felügyeletet.<sup>7</sup> Az ezután hozott intézkedések (mint például az Európai Költségvetési Tanács, a nemzeti versenyképességi testületek és a Strukturálisreform-támogató Szolgálat

<sup>7</sup> Ezekről részletesebben lásd: Csűrös Gabriella: Gazdaságpolitikai együttműködés, felügyelet az Európai Unióban. In: Czibere Ibolya, Kovách Imre (szerk.): *Fejlesztéspolitika, vidékfejlesztés*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó (2013) 274-307.

felállítás, az európai szemeszter keretében a szociális szempontok fokozottabb figyelembe vétele) bár előrelépésnek tekinthetők, nem jelentenek érdemi reformot a gazdasági unió megerősítése terén.

A válságot követően a GMU gazdasági pillérének, e kapcsán a tagállami hatáskörben maradt gazdaság- és struktúrapolitikák, valamint költségvetési politika uniós szintű koordinációjának, felügyeletének megerősítése *hogyan járulhat hozzá a szuverén adósságproblémák kezeléséhez?*

Egyrészt mivel az eurózónában a tagállami túlköltekezéssel szemben immáron nem képez korlátot a valuta leértékelésének veszélye (*moral hazard* jelensége), amely az adósságállomány növekedésének hatására emelkedő kamatterhek miatt állna fenn, a valutaövezetben az uniós szintű gazdaság- és fiskális politikai koordináció szükségzerű. A GMU gazdasági pillérének a megerősítése tehát csökkenti a szuverén adósságproblémák negatív externális hatásait.

Hátrányokkal járó külső gazdasági hatásokat nemcsak egyes tagállamok felelőtlen költségvetési gazdálkodása eredményezhet. Mivel a gazdasági és monetáris unióban az optimális valutaövezet<sup>8</sup> feltételei nem vagy csak részlegesen valósulnak meg, az egyes tagállamokban különböző módon jelentkező, aszimmetrikus sokkhatások alakulnak ki, melyekre a tagállamok eltérő módon reagálnak és tudnak reagálni (pl. strukturális reformokat hozni). A válság hatására megmutatkozó tagállami beavatkozások elégtelensége, valamint a tagállamok gazdasága közötti szoros interdependencia miatt a gazdasági sokkhatások más tagállamokra tovagyűrűző negatív hatása (ún. *spillover* effektusa) erősödhet, annak uniós szintű kezelése indokolttá válik. A valutaövezetben ehhez a mainál jelentősebb uniós szintű gazdaság- és fiskális politikai stabilizátorokra van szükség, melyet a pénzügyi föderalizmus teóriája is igazol.<sup>9</sup> Az uniós támogatáspolitikán belül a visszatérítendő támogatások (tipikusan hitelek) vonatkozásában erősödött a válság hatására az *uniós stabilizációs funkció*, azonban az EU költségvetésének nem nőtt a stabilizációs szerepe.

---

8 Az optimális valutaövezethez jelentősebb fiskális politikai integráció, a fiskális föderalizmus keretében megvalósuló kiigazítási mechanizmusok (költségvetési transzferek), gazdaságpolitikai stabilizátorok szükségesegek. Ezeket igazolja az a tudományos megállapítás is, hogy a monetáris integráció és a fiskális politikai autonómia csökkenése között korreláció van. Ezekről részletesebben lásd: Csűrös (2015) i. m. 110-117.

9 Az uniós kormányzati szint stabilizációs funkciójáról, a pénzügyi föderalizmus teóriájáról részletesebben lásd: Csűrös (2015) i. m. 38-42., 138-155.

A Bizottság Egységes Valutaalap létrehozásáról szóló jogalkotási javaslatában<sup>10</sup> a stabilizációs funkció céljaként a jelentős aszimmetrikus sokkok hatásainak enyhítését határozza meg, melyhez gyorsan, automatikusan aktiválható forrásoknak kell rendelkezésre állni – előre meghatározott támogathatósági kritériumok alapján. Álláspontja szerint recesszió esetén először a tagállami automatikus stabilizátorokat és diszkrecionális költségvetés-politikai eszközöket kell alkalmazni, melyeket szükség esetén ki lehet egészíteni a Stabilitási és Növekedési Paktum puffereivel, s ha ezek sem bizonyulnak elégségesnek, akkor az ESM, illetve annak – javaslata szerint – jogutódjaként működő Európai Valutaalap a piacról felvett hitelek megszervezésével és rendelkezésre bocsátásával elősegíthetné az uniós stabilizációs funkció érvényesülését. Előremutatóbb ennél a Bizottság gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló vitaanyaga,<sup>11</sup> melyben az EU 2025-ig történő kiteljesítése felé vezető ütemtervben újfent javasolja a költségvetés stabilizációs funkciójának létrehozását (implicit elismerve, hogy az uniós költségvetés volumene és szabályai jelenleg ezt nem biztosítják), ennek keretében egy *euróövezeti kincstár* felállítását, mely többek között kezelné uniós szinten az euróövezeti tagállamok által finanszírozott, elkülönítetten kezelt makrogazdasági stabilizációs eszközöket. Az Európai Parlament 2015. évi állásfoglalásában úgy véli, hogy ezt a funkciót elláthatja az euróövezeti kincstár vagy akár a gazdasági és monetáris ügyekért felelős biztos<sup>12</sup> – meglévő szerepének erősítésével. A strukturális reformokat támogató, euróövezeti költségvetési kapacitásnak pedig véleménye szerint saját forrásokon kellene alapulnia, biztosítva mindazonáltal az Európai Parlament ellenőrzési jogkörét a források felett, hiszen költségvetési hatóság, és ő a demokratikus legitimáció biztosítója is az Európai Unióban.<sup>13</sup> A 2017. december 14-15. között megtartott csúcstalálkozó vezetői ütemterve<sup>14</sup> alapján viszont ezen elképzelések jelenleg túlzottan ambiciózusak, hiszen az ütemterv kiemeli, hogy a megbeszélések során nem sikerült kellően közelíteni az álláspontokat a *stabilizációs célú, közös euróövezeti fiskális rendszerről*, valamint az *európai gazdasági és pénzügyminiszteri tisztség* funkcióiról. Így bár távolinak tűnik az uniós költségvetés stabilizációs funkciójának erősítése,

10 COM(2017) 827 végleges Az Európai Bizottság javaslata. A Tanács rendelete az Európai Valutaalap létrehozásáról. Brüsszel, 2017.12.6.

11 COM(2017) 291 végleges Vitaanyag: a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről. Brüsszel, 2017.5.31.

12 Az Európai Bizottság 2017. december 6-án külön közleményt fogadott el, melyben az európai gazdasági és pénzügyminiszter tisztségének létrehozására irányuló javaslatát részletezi, indokolja. COM(2017) 823 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak és az Európai Központi Banknak. Az Európai gazdasági és pénzügyminiszter. Brüsszel, 2017.12.6.

13 P8\_TA(2015)0238 Az Európai Parlament 2015. június 24-i állásfoglalása a gazdasági kormányzás keretének felülvizsgálatáról: mérleg és főbb rendelkezések (2014/2145(INI)) 54., 57. pontok.

14 [Http://www.consilium.europa.eu/media/32102/hu\\_leaders-agenda-note-on-emu.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/32102/hu_leaders-agenda-note-on-emu.pdf) (letöltés dátuma: 2018. január 20.)

de hangsúlyozandó, hogy ezáltal az EU képes lenne jelentősen csökkenteni a gazdasági sokkhatások más tagállamokra tovagyűrűző negatív hatásait.

Míg az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció, felügyelet prevenció és korrekció jelleggel kezeli tehát az államháztartási problémákat, a már fizetési nehézségekkel küzdő uniós tagállamok számára az EU-hoz kapcsolódó hitelek nyújthatnak segítséget a pénzügyi stabilitás helyreállítása érdekében. A válság keretében az uniós hitelek szabályozásának, intézményének számos elégtelenségét tapasztalhattuk, melyek egy részét már kezelték, más elemeit pedig kezelni kívánják uniós szinten. Fontos pénzügyi fogyasztóvédelmi szempontból az is, hogy ezen hitelek költségvetési szempontból semlegesek-e, azaz terhelik-e az uniós vagy tagállami költségvetéseket (ennek vizsgálatára ezért külön szerkezeti egység keretében is kitérünk).

*A gazdasági és monetáris unió gazdasági pillérének megerősítése terén a válságot követően tehát jelentős előrelépések történtek, alapvetően a koordináció kormányzási módszerét alkalmazva, bizonyos esetekben, leginkább az euróövezeti tagállamok vonatkozásában (például a szankciókat tekintve) a kötelező szabályozás kormányzási módszerével ötvözve azt. A gazdaság- és fiskális politika terén viszont további reformok egyre nehezebben képzelhetők el a jelenleg hatályban lévő Szerződések módosítása nélkül, hiszen a Szerződésekben meghatározott hatáskör-átruházás elve, valamint az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást rendező cikkek egyértelműen lehatárolják az Unió mozgásterét.*

A fentiekre tekintettel különösen figyelemre méltó a 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keret új szabályrendszere. A költségvetés 44%-át kitevő *Európai Strukturális Beruházási Alapok* (a kohéziós, a vidékfejlesztési és a halászati politika alapjai) *támogatásának új feltételei a többpilléres felügyeleti rendszer első és második pillérét, valamint az EU-hoz kapcsolódó tagállamoknak nyújtott hitelmechanizmusokat is erősítik.* Hogyan? A két pillér eljárásai keretében megfogalmazott, kötelező erővel nem bíró, tanácsi gazdaságpolitikai ajánlások be nem tartása, valamint a hitel folyósításának feltételül szabott gazdaságpolitikai feltételek nem teljesítése esetén immáron az ESB-alapok támogatásai is felfüggeszthetők.<sup>15</sup> Az EU által meghatározott gazdaságpolitikai elvárások tehát jobban kikényszeríthetővé válnak.

---

15 Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről *HL L 347.*, 2013.12.20., 320-469.

### 2.1. Az Európai Központi Bank, mint az EU gazdaságpolitikájának támogatója?

*A GMU gazdasági pillérének megerősítéséhez végül sajátos módon az euróövezetben jegybanki funkciókat ellátó Európai Központi Bank is jelentősen hozzájárult.* A válság hatására az EKB ugyanis nemcsak a bankrendszer zavarainak kezelésében, hanem az államháztartási problémákkal küzdő euróövezeti tagállamok gazdaságpolitikáinak megreformálásában is érdemi szerepet játszott.<sup>16</sup>

A bankrendszer stabilitásához járult hozzá többek között, hogy a monetáris politika hagyományos eszközeit alkalmazva, valamint végső hitelezőként fellépve jelentős likviditást juttatott a bankrendszerbe, továbbá 2011-től érdemi szerepet vállalt a pénzügyi felügyelet európai rendszere keretében felállított makroprudenciális felügyeletben,<sup>17</sup> a bankunióban részes (jelenleg csak az euróövezeti) tagállamok vonatkozásában pedig bankfelügyeleti hatóságként működik 2014 novemberétől.

*A tagállami gazdaságpolitika befolyásolására* pedig a nem hagyományos monetáris politikai eszközök keretében 2012. szeptember 6-án meghirdetett OMT (*Outright Monetary Transaction*) programja lett leginkább alkalmas, amely alapján az EKB a másodlagos piacokon akkor vásárol állampapír-, azaz államadósságot finanszírozó kötvényt, ha az euróövezeti tagállam olyan makrogazdasági kiigazító program hatálya alatt áll, amely az EU által meghatározott gazdaságpolitikai reformokat feltételül szabó, az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz, illetve az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében nyújtott hitelekhez kapcsolódik. Az OMT program a gazdaságpolitika és annak egyes szegmensei közötti elhatárolás, így az EU és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás szempontjából vitatható, melyről előzetes döntéshozatal keretében az Európai Bíróság is állást foglalt.<sup>18</sup> A Bíróság azért is volt nehéz helyzetben, mert a *Pringle*-ügyben, az ESM vonatkozásában hozott ítélete szerint, míg az euró stabilitása, azaz az árstabilitás monetáris politikai kérdés, addig az euróövezet stabilitásának biztosítására irányuló intézkedés gazdaságpolitikai intézkedés, akkor is, ha közvetett hatásokat kifejthet az euró stabilitására.<sup>19</sup> Az OMT programon túl további érdekesség, hogy az EKB egyes euróövezeti tagállamok esetében immáron nemcsak általánosságban figyelmeztetett a fegyelmezett

16 Várnay Ernő: Az Európai Központi Bank a válságban – az OMT ügy. In: Kálmán János (szerk.): *A monetáris politika a XXI. században*, Győr, Batthány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány (2016) 89.

17 A makroprudenciális szabályozásról és felügyeletről részletesebben lásd: Kálmán János: A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer, *Hitelintézet* *Szemle*, 2016/3, 27-50.

18 A C-62/14. sz. ügy Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ECLI:EU:C:2015:400. Az OMT-ügyről részletesebben lásd még: Kreisr Brigitta: Mire inti Európát az OMT-határozatok ügye? *Jogtudományi Közlöny*, 2015/12, 593-602.

19 C-370/12. sz. ügy Thomas Pringle kontra Government of Ireland és társai ECLI:EU:C:2012:756. 56. pont.

költségvetési politika szükségességére és a strukturális reformok bevezetésére, hanem olykor nyíltan nyomást gyakorolt egyes gazdaságpolitikai intézkedések kikényszerítésére is. Erre hozza fel példaként Várnay Ernő<sup>20</sup>, hogy Írország és Ciprus esetében kilátásba helyezte a végső hitelezői funkciója keretében biztosított jegybanki források felfüggesztését, ha a bankok feltőkésítésére nem kerül sor (ez is közrehatott, hogy strukturális reformokhoz kötött ESFS, illetve ESM hitelt vettek fel), továbbá, hogy az olasz állam által meghozandó gazdaságpolitikai, szabályozási lépéseket is határozottan kommunikálta Olaszország felé.

Nem avatkozik-e be túlzottan az EKB a tagállami gazdaságpolitikák elégtelenségeinek a kezelésébe? Hiszen egyrészt fizetési nehézségekkel küzdő tagállamok állampapír-vásárlásával torzítja a pénzügyi viszonyokat, kockáztatva a monetáris finanszírozás tilalmának megsértését is, másrészt azon tagállamok kötvényeit vásárolja csak meg, amelyek EFSF, illetve ESM hitelt vesznek fel. Az EFSF, illetve az ESM hitel igénylésére vonatkozó támogatási kérelmet pedig a Bizottság az EKB-val együttműködve értékeli, amely alapján az ESM Kormányzótanácsa hozza meg a támogatásról a döntést. Ezt követően az EKB a támogatás gazdaságpolitikai feltételeiről szóló egyetértési megállapodás egyeztetésében is közreműködik. Tehát gazdaságpolitikai, strukturális reformokat előíró, azok végrehajtását ellenőrző hitelprogram vállalása esetén az EKB a fizetési nehézségekkel küzdő tagállam forrásszerzését könnyíti meg azáltal, hogy időbeli és mennyiségi korlátozás nélkül meghirdeti azok állampapírjainak megvásárlására irányuló programját. Miért ne lehetne az OMT elsődlegesen gazdaságpolitikai intézkedés, megsértve ezáltal az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást? Az EKB érvelését a Bíróság elfogadta, miszerint elsődlegesen monetáris politikai intézkedésről van szó,<sup>21</sup> melyről az EKB széles mérlegelési jog keretében dönt. Intézkedése a monetáris finanszírozás tilalmába sem ütközik, továbbá megfelel a ki nem segítés záradéknak, hiszen gazdaságpolitikai feltételekhez kötött támogatásával éppen azt segíti elő, hogy helyreálljon az adott tagállam pénzügyi stabilitása, pénzügyi forrásokból tudja finanszírozni államháztartási hiányát. Az eddigiek alapján megállapítható, hogy bár nem oszlatta el a kritikusok kétkedését a Bíróság érvelése, mindenesetre

20 Várnay: i. m. 94.

21 Külső tényezők, mint például az euróövezetből való kilépést valószínűsítő, megalapozatlan befektetői félelmek megváltoztathatják (gyengíthetik és torzíthatják) az EKB által a monetáris politika transzmissziós csatornáján keresztül kibocsátott impulzusokat. Mivel az EKB 2011 októbere és 2012 júliusa közötti kamatcsökkentésére nem reagáltak szisztematikus módon az euróövezeti banki hitelkamatok, melynek Olaszország és Spanyolország esetében a rossz államháztartási helyzet mellett a kilépésre apelláló piaci várakozások is az okai voltak, szükség volt az uniós monetáris politika transzmissziós csatornájának helyreállítására. Ezért saját eszközeinek szabad mérlegelése eredményeképpen döntött úgy az EKB, hogy a tagállami fizetőképesség helyreállítását erősítő OMT program elősegítheti az euróövezeti árstabilitást fenyegető kockázatok kezelését. Főtanácsnoki indítvány 115,116. pontok.

utólagosan, ítéleteivel „megtámogatta” az uniós intézmények válság hatására hozott – olykor erősen vitatható – intézkedéseinek jogszerűségét. Egyetértek Várnay Ernő azon felvetésével,<sup>22</sup> miszerint az OMT ítélet megállapításainak olykor erőltetett indokolása a *Pringle*-ítélet hibás („egyoldalú”) érvelésére is visszavezethető, továbbá arra, hogy az EUMSZ élesen elhatárolja a monetáris és gazdaságpolitikai hatásköröket, „nem képezi le azok különállásának, egyben összefüggéseinek dialektikáját”. Kérdésként merül fel ezek alapján: az EKB függetlenségének és hosszú távú, elsődleges céljának védelme érdekében felállított garanciák határainak az újraértelmezéséről van szó? Ezt a tendenciát erősíti a joggyakorlat, a nemzeti (legyen az az amerikai, a brit vagy éppen a magyar) jegybankok által alkalmazott nem tradicionális jegybanki eszközök elterjedése. Az minden esetre egyértelmű, hogy az EKB élt azon felhatalmazásával, hogy támogassa az EU gazdaságpolitikáját, befolyásolva ezzel a bankok és az állam közötti kapcsolatot is – egyúttal feszegetve feladat- és hatásköreinek határait.

### 3. AZ EURÓPAI UNIÓHOZ KAPCSOLÓDÓ HITELMECHANIZMUSOK REFORMJA

Az Európai Unió támogatáspolitikáján belül a visszatérítendő támogatások csoportját alkotják az uniós hitelek. Az Európai Unióhoz kapcsolódó külső forrászerzési lehetőségeknek – céljukat tekintve – két nagy típusát különböztethetjük meg: a makrogazdasági és a mikrogazdasági célokat szolgáló hiteleket. A makrogazdasági célokat szolgáló hitelek nyújtására alapvetően a fizetési nehézségek kezelése céljából kerül sor gazdaságpolitikai feltételekkel, a mikrogazdasági célú hitelek (így az Euratom-hitelek és az Európai Beruházási Bank műveletei) pedig fejlesztési célú támogatások. Az EU makrogazdasági célú hiteleket az uniós tagállamoknak, valamint harmadik országoknak is nyújthat (utóbbit ún. makroszintű pénzügyi támogatás keretében).<sup>23</sup> A válság hatására több makrogazdasági célú támogatás esetében regulációs kudarcokkal szembesülhettünk uniós szinten. Ezekre az EU közpénzvédelmi szempontból reagált, amennyiben igen, megfelelően?

#### 3.1. *Az euróövezeten kívüli tagállamok és harmadik országok hiteleinek költségvetési kapcsolata*

A harmadik országoknak nyújtott hitelek szabályozásának mindmáig megoldatlan hiányossága, hogy nincs egységes keretrendelvény. A Bizottság 2011-ben előterjesztett egy európai parlamenti és tanácsi keretrendeletre irányuló javaslatot, viszont

<sup>22</sup> Várnay: i. m. 129-130.

<sup>23</sup> E hitelekről részletesebben lásd: Csűrös Gabriella: Az Európai Unióhoz kapcsolódó hitelezési, kölcsönnyújtási műveletek, *Közjogi Szemle*, 2014/1, 43-55.

azt 2013-ban visszavonta, amikor a Tanács és az Európai Parlament a bizottsági javaslattól eltérő, a Bizottság végrehajtási hatáskörének rendes jogalkotási eljárással való felváltását tartalmazó (jogkörét szűkítő) közös álláspontot (elvi egyetértés) fogadott el a jogalkotási javaslat háromoldalú egyeztetése során.<sup>24</sup> A 2011 és 2013 közötti viták, és az, hogy ezek eredményeképpen több évig nem nyújtottak hitelt harmadik államoknak, annak ellenére, hogy a válság (és a 2011. évi arab tavasz eseményei) hatására a támogatási kérelmek száma és az igényelt támogatások összege is jelentősen nőtt – jól mutatják a makroszintű pénzügyi támogatás döntéshozatali rendjének diszfunkcióit.

Az euróövezeten kívüli uniós tagállamok számára jelenleg a Tanács 332/2002/EK rendeletével létrehozott középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus keretében nyújtanak visszatérítendő támogatásokat. A hitelkeret plafonját a válság hatására többször megemelték, a 2002. évi 12 milliárd eurót először 2008-ban 25 milliárd euróra,<sup>25</sup> majd ezt a következő évben<sup>26</sup> 50 milliárd euróra. A makroszintű pénzügyi támogatás és a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus hiteleinek, kölcsöneinek fedezetét a Bizottság által az EU nevében a pénzügyi piacokról felvett kölcsönök, ún. *back-to-back* műveletek biztosítják. A *back-to-back* fedezeti műveletek lényege, hogy az esedékes összeg, a pénz nem és a kifizetések dátuma megegyezik a mögöttes hitelfelvétel ebbéli ismérveivel.<sup>27</sup> A két Európai Unióhoz kapcsolódó hitelmechanizmus fedezetét tehát az uniós költségvetésen kívüli forrásokból biztosítják, amely *költségvetési szempontból semleges*.

Sor kerülhet viszont arra, hogy az EU által nyújtott vagy garantált hitelek kedvezményezettje nem teljesíti fizetési kötelezettségét. A középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus keretében a tagállamoknak nyújtott hitelek pénzügyi kockázatára az uniós költségvetésből vállalnak garanciát. Amennyiben az EU-hoz kapcsolódó hitelezési és garancianyújtási műveletek kedvezményezettje harmadik ország, vagy azok harmadik országokban megvalósuló beruházások finanszírozására

---

24 Arra hivatkozva vonta vissza a jogalkotási javaslatot a Bizottság, hogy a két intézmény megközelítése elferdíti a keretrendeletre irányuló bizottsági javaslatot, amely meghagyta volna a Bizottság döntési jogát az egyetértési megállapodásokra tekintettel, csupán az a során alkalmazott komitológiai eljárást kívánta egyértelműen meghatározni. Ezután a Bizottság jogalkotási javaslatot visszavonó határozatának megsemmisítését kérte a Tanács, a Bíróság 2015. évi ítéletében azonban elutasította a keresetet. A Bíróság ítéletét lásd: C-409/13. sz. ügy az Európai Unió Tanácsa kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2015:21.

25 A Tanács 1360/2008/EK rendelete (2008. december 2.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról szóló 332/2002/EK rendelet módosításáról *HL* L 352., 2008.12.31., 11.

26 A Tanács 431/2009/EK rendelete (2009. május 18.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról szóló 332/2002/EK rendelet módosításáról *HL* L 128., 2009.5.27., 1-2.

27 COM(2010)709 végleges. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Unió 2009. évi hitelfelvételi és hitelnyújtási tevékenységéről. Brüsszel, 2010.12.6.

szolgálnak (melyek mikrogazdasági célú hitelek is lehetnek), a nem teljesítés kockázatának fedezésére ún. külső fellépésekre vonatkozó Garanciaalapot<sup>28</sup> működtet az EU nevében az Európai Beruházási Bank (EBB). A Garanciaalap forrásai egyrészt az EU általános költségvetéséből való évi egyszeri befizetések, másrészt az alap befektetett forrásaiból származó kamatjövedelem és a nem teljesítő adósoktól behajtott összegek. Az eddigi támogatások tehát költségvetési szempontból semlegesek, csupán a pénzügyi kockázat fedezésére szolgál garanciaul az EU költségvetése.

A válság hatására nőtt mindkét makrogazdasági célú hitelek igénylésének száma, ezek összege összességében számottevően több a válság előtti adatokhoz képest. Érdekességként említhető, hogy míg tagállami nem teljesítésekre az utóbbi években nem került sor, harmadik országok (Szíria, Tunézia) vonatkozásában igen. A szíriai projektekhez nyújtott EBB-hitelek vonatkozásában a szíriai kormány 2011 decemberétől nem teljesítette hiteltörlesztéseit és kamatfizetéseit, ezért azóta számos garancialehívási kérelmet nyújtott be az EBB a Bizottság felé, melynek összegét bizottsági szolgálat általi engedélyezését követően hívták le a Garanciaalapról.<sup>29</sup> A behajtási eljárásokat – melyek eddig eredménytelenek voltak – az EBB folytatja le. A szíriai kormány tartozásához (337,5 millió euró) képest elenyésző a tunéziai TAV Tunisie S.A. (Enfidha reptér) számára nyújtott hitellel összefüggésben nem teljesített hiteltörlesztések és kamatfizetések összege (2016 végén 4,65 millió euró).<sup>30</sup> A fentiekre tekintettel érdemes az EBB hitelbírálókat szabályainak felülvizsgálata, esetleges szigorítása.

### 3.2. Egyenes út az Európai Valutalapig?

A válság hatására viszont egyes euróövezeti tagállamok fizetési nehézségeinek kezelése bizonyult a legnagyobb kihívásnak, ugyanis a Maastrichti Szerződés hatályba lépése óta az eurót bevezető tagállamok számára fizetési nehézségek esetén nem nyújtható középtávú pénzügyi támogatás a 332/2002/EK tanácsi rendelet értelmében. Ezen joghézag első kezelésére Görögország esetében került sor, amikor is az IMF készenléti hitel mellett az euróövezeti tagállamok bilaterális megállapodások alapján nyújtottak stabilitási támogatást Görögországnak. Ezt követően tűzoltás jelleggel 2010-ben kialakítottak egy átmeneti pénzügyi stabilitási rendszert. Egyik

28 Jelenlegi szabályait lásd: a Tanács 2009/480/EK, Euratom rendelete (2009. május 25.) a külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap létrehozásáról (kodifikált változat) *HL* L 145., 2009.6.10., 10-14.

29 2016. december 31-én a garantált hitelekhez kapcsolódó összes kinnlevő tőkekötelezettség Szíria esetében 555 millió eurót tett ki, 2017 júniusi adatok alapján ebből már 337,5 millió euró visszafizetésére nem került sor, így ekkora összeget hívták már le a Garanciaalapról. Forrás: COM(2017) 721 végleges 12-14.

30 COM(2017) 721 végleges, 13-14.

pilléreként a Tanács 407/2010/EU rendeletével felállították az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust (*European Financial Stability Mechanism*, EFSM), mely az EUMSz 122. cikk (2) bekezdését jogalapként megjelölve az euróvezeti tagállamok számára nyújthatott hitelt, ha általa nem befolyásolható rendkívüli esemény folytán súlyos gazdasági vagy pénzügyi zavarokkal küzdött vagy azok komoly veszélye fenyegette. Az EFSM elsődleges jogalapja nem adekvát, hiszen a válság hatására felszínre kerülő, felelőtlen államháztartási gazdálkodásra visszavezethető pénzügyi, gazdasági nehézségek nem vis maior körülmények. A jogalap nem megfelelő voltát az Európai Bíróság a *Pringle*-ügyben<sup>31</sup> hozott ítéletének 11.6 pontjában is kijelenti, emellett az Európai Tanács 2010. december 16-17. következtetései, valamint az ez alapján elfogadott 2011/99/EU tanácsi határozat preambuluma (4) bekezdése is megfogalmazta ezt már korábban. Az EFSM mellett az euróvezeti tagállamok – az ECOFIN Tanács 2010. május 9-i ülésén hozott döntése alapján – nemzetközi megállapodás keretében felállították az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (*European Financial Stability Facility*, EFSF), amely az euróvezeti tagállamok tulajdonában lévő korlátolt felelősségű nemzetközi pénzügyi szervezet. Az eszköz kötelezettségvállalásait az eurózóna tagállamainak garanciája biztosítja, ez esetben tehát az alapító tőkét és a pénzügyi kockázatok fedezésére irányuló garanciát is az uniós költségvetésen kívüli forrásokból biztosították. Az eszközzel nem terjed ki az uniós jog hatálya, noha az uniós célok megvalósítását szolgálja, működtetésében uniós intézmények is közreműködnek. Az Európai Tanács még 2010-ben megállapította, hogy az ideiglenes jelleggel létrehozott EFSF helyébe egy állandó intézménynek kell lépnie, melyről 2012. február 2-án, egy nemzetközi szerződés keretében állapodtak meg az eurózóna tagállamai. Az *Európai Stabilitási Mechanizmus (European Stability Mechanism, ESM) 2013. július 1-jétől immáron kizárólagos eszköze* a súlyos finanszírozási zavarokkal küzdő vagy ilyen zavarok veszélyének kitétt euróvezeti tagállamok támogatásának.

Az ESM esetében is felvetődik a kérdés: közvetve vagy közvetlenül az adófizetők pénzéből finanszírozza az euróvezeti tagállamok fizetési nehézségeit vagy költségvetési szempontból semleges? Az ESM korlátolt felelősségű részvényesei az euróvezeti tagállamok – az Európai Központi Bankban való részesedésük arányában, az ESM-szerződés 1. mellékletében meghatározott befizetések alapján. Amennyiben egy tag(állam) nem teljesíti befizetési kötelezettségét (alapításkor, tagfelvételnél vagy akár annak a döntéshozó szerv, az ún. Kormányzótanács általi elrendelésekor), a többi tag irányába felülvizsgált, nagyobb mértékű forráslehiást

---

31 C-370/12. sz. Pringle-ügy.

intéznék.<sup>32</sup> A *Pringle*-ügyben felvetődő azon kérdésre, hogy ezáltal a többi tagállam kezességvállalása valósul-e meg, amely az EUMSZ 125. cikke szerinti ki nem segíteni tilalomba ütközik, az Európai Bíróság nemleges választ adott arra hivatkozva, hogy a mulasztó tagállam továbbra is köteles lesz rendelkezésre bocsátani a tőkerészesedést.<sup>33</sup>

A mechanizmus keretében nyújtott támogatások fedezése céljából az ESM is jogosult kölcsönöket felvenni a pénzügyi piacokról, ún. *back-to-back* fedezeti műveleteket végezni. Maga az ESM tehát nem tartozik az uniós jog hatálya alá, költségvetési szempontból teljes mértékben semleges.

A hitelezési műveletek reformjának eddigi záró lépése az EUMSZ 48. cikkének (6) bekezdésére, mint elsődleges jogalapra tekintettel az Európai Tanács 2011. március 25-i 2011/199/EU határozata alapján – a tagállamok általi ratifikációs eljárások lezárulását követően – az EUMSZ 136. cikkének egy új, (3) bekezdéssel való kiegészítése.<sup>34</sup>

Az egyszerűsített szerződésmódosítás eredményeképpen tehát immáron az elsődleges jog kifejezetten lehetővé teszi euróövezeti tagállamok pénzügyi stabilitási támogatását az uniós jog keretein belül. Az elsődleges joghézag ezáltal megszűnt, viszont nem küszöbölte ki azt a rendszerbeli ellentmondást, miszerint az eredeti szabályozásnak megfelelően (lásd Római Szerződés 103. és 108. cikke, és az ez alapján hozott 71/143/EGK tanácsi határozat) és a történelmi, teleologikus jogértelmezési módszer alapján a fizetési nehézségek esetén a tagállamoknak nyújtható, EU-hoz kapcsolódó hitelek a *kölcsönös segítségnyújtás eszközeinek* minősülnek. Az elsődleges jog vonatkozó rendelkezése (lásd EUMSZ 143. cikke) azonban nem nyújt kellő jogalapot az uniós hitelekhez, ezért sem a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus, sem az ESM nem jelöli meg azt elsődleges jogalaként – részben sem.

A válság eszkalálódását követően több uniós tagállam részesült a fenti makrogazdasági célú támogatások valamelyikében, amelyekkel nemcsak az államadósság-problémákat, hanem olykor a bankrendszer problémáit (bankok feltőkésítését) is kívánták kezelni. Érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy a spanyol bankrendszer feltőkésítéséhez nyújtott jelentős összegű hitelkérelem támogatására

32 A nem teljesítő ország szavazati joga felfüggesztésre kerül, a Kormányzótanács meghatározza a teljesítéshez szükséges irányvonalat, és késedelmi kamat fizetését is előírhatja.

33 C-370/12. sz. *Pringle*-ügy, 7. pont.

34 „Azon tagállamok, amelyek pénzneme az euro, stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre, amelyet akkor hoznak működésbe, ha ez nélkülözhetetlen az euroövezet egésze stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni.”

azzal a feltétellel került sor, hogy az euróövezet bankjai felett közvetlen felügyeletet gyakoroljanak uniós szinten. Végeredményképpen a bankunióról hozott döntések szorosan összefüggnek az azon tagállamoknak nyújtott uniós hitelekkel, amelyek a bankok feltőkésítését célozták.

Ezeket az 1. számú táblázattal szemléltetjük (zárójelben a visszatérítendő támogatásokról hozott döntések évszáma látható).

ÁLLAM- (szuverén) adósságproblémák kezelése		BANKRENDSZER (pénzügyi piacok) problémáinak kezelése	
euróövezeten kívüli tagállam	euróövezeti tagállam	euróövezeten kívüli tagállam	euróövezeti tagállam
Magyarország (2009)	Görögország (2010, 2012, 2015)		Írország (2011)
Lettország (2009)*	Portugália (2011)		Spanyolország (2013)
Románia (2009, 2011, 2013)	Ciprus (2011, 2013)**		Ciprus (2013)**

1. táblázat Az uniós tagállamok által felvett hitelek rendszerezése. Forrás: saját szerkesztés Csűrös (2015) 352. alapján.

\* Lettország 2009-ben még nem volt tagja az euróövezetnek.

\*\* Ciprus 2011-ben bilaterális megállapodás keretében Oroszországtól vett fel hitelt a jelentős költségvetési hiánya fedezése céljából, amit a 2013. évben felvett további hitelek egészítettek ki. Utóbbiak részben államháztartási problémákat kezeltek, részben a bankok feltőkésítését szolgálták.

A táblázat alapján megállapítható, hogy döntő jelentőségűnek bizonyultak a piacnál kedvezőbb kamatozású, viszont gazdaságpolitikai feltételekkel nyújtott hitelek a válság hatására jelentkező államadósság-finanszírozási és bankrendszerbeli zavarok kezelésében egyaránt. A tűzoltás jelleggel felállított, euróövezeti tagállamok hitelmechanizmusai viszont több sebből véreznek. Egyrészt az ESFM elsődleges jogalapja kirívóan, a Bíróság által is deklaráltan problematikus, másrészt az átmeneti jelleggel létrehozott EFSF és az ESM az uniós jog keretein kívül jött létre, amely az EU politikai integrációját tekintve visszalépést jelent.

Ezért azóta számos uniós dokumentumban kezdeményezték már<sup>35</sup> az ESM-nek az uniós intézményi struktúrába való integrálását, amellyel növelhető az uniós források átláthatósága, hatékonysága, lehetővé válik a bírósági felülvizsgálat és formálisan is elszámoltatható lesz az Európai Parlament előtt. A mechanizmus funkcióinak bővülésére is tekintettel (pl. közös védőháló biztosítása az egységes szanálási mechanizmushoz kapcsolódóan) az Európai Bizottság az ESM *Európai Valutaalappá* történő átalakítását is kezdeményezte már, amelyre vonatkozó jogalkotási javaslatát<sup>36</sup> 2017 decemberében nyújtotta be.

A jogalkotási javaslat elsődleges jogalapként az EUMSZ 352. cikkét jelölte meg a *Pringle*-ügyre<sup>37</sup> hivatkozva, hiszen az Európai Bíróság 2012. évi ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy a Szerződések az EUMSZ 352. cikkén kívül semmilyen egyéb jogalapot nem biztosítanak az EU-nak arra, hogy az euróövezet pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében uniós jogi keretbe ágyazza az ESM-et. A Bizottság viszont nem vette figyelembe azt, hogy azóta hatályba lépett az EUMSZ 136. cikkének (3) bekezdése, amely megfelelő jogalapként szolgálhatna erre. Viszont ha az Európai Valutaalap közös védőhálójaként is funkcionálna a bankunió keretében felállított egységes szanálási mechanizmusnak, amelyben az euróövezeti tagállamok kötelező tagsága mellett nyitva áll a csatlakozás lehetősége az euróövezeten kívüli tagállamok számára is, indokolt mégis az EUMSZ 352. cikkét elsődleges jogalapként megjelölni, hiszen az EUMSZ 136. cikke kizárólag az eurózóna tagállamai számára állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket.

Amennyiben az Európai Valutaalap közös védőhálóként is működne, az Európai Szanálási Alap kimerülése esetén végső eszközként biztosítaná a bankunióban részes (jelenleg az euróövezeti) tagállamok bankjainak szanálásához a kapacitásukat. Miből? Az ESM által a pénzügyi piacokról felvett hitelekből vagy a részes tagállamok költségvetéséből, viszont csak addig, amíg a közös védőháló keretében felhasznált összegek visszafizetésére nem kerül sor a részes tagállamokban működő bankok utólagos befizetései alapján. Középtávon tehát e végső eszközzel, a közös védőháló létrehozásával teljes mértékben semlegessé válna költségvetési szempontból az euróövezeti tagállamok makrogazdasági célú, visszatérítendő támogatása.

35 Például az öt elnök jelentése („Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása”, Jean-Claude Juncker jelentése, amely Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz szoros együttműködésével készült, 2015. június 22.); COM(2017) 827 végleges; P8\_TA(2015)0238 Az Európai Parlament 2015. június 24-i állásfoglalása.

36 COM(2017) 827 végleges.

37 C-370/12. sz. Pringle-ügy, 67. pont.

## ZÁRÓ GONDOLATOK

Kutatásaink eredményeképpen megállapíthatjuk, hogy a gazdasági és monetáris unió gazdasági pillérének megerősítése érdekében, válságkezelés céljából hozott reformlépések gyengítették a pénzügyi, különösen a bankszektort, valamint az állam (költségvetés) közötti függőségi viszonyt.

A Lisszaboni Szerződés adta hatásköri szabályokon belül, olykor azokat kreatív módon alkalmazva erősítették a GMU gazdasági pillérét például a tagállami hatáskörbe tartozó gazdaság- és fiskális politika uniós szintű koordinációjának, felügyeletének kiterjesztésével. A kötelező erővel nem bíró uniós gazdaságpolitikai ajánlások kikényszeríthetőségét elősegítették azzal is, hogy az uniós támogatáspolitikai feltételrendszerét szigorították, és azzal is, hogy a tagállamok fizetési nehézségei esetében nyújtott hitelek folyósításának feltételeibe beillesztették az ajánlások betartását. Még az Európai Központi Bank is széles körben élt azon felhatalmazásával, hogy támogassa az EU gazdaságpolitikáját, befolyásolva ezzel a bankok és az állam közötti kapcsolatot is.

Az állam (szuverén) adósság problémák kezelésére irányuló intézkedések közül meghatározó, hogy immáron állandó mechanizmus (ESM) keretében biztosítják – bár kormányközi megállapodás keretében – a visszatérítendő támogatások nyújtását. Költségvetési szempontból középtávon viszont csak akkor lesz semleges, ha felruházzák a közös védőháló funkciójával – akár az ESM-et, akár annak jogutódját.