

**MTA Law Working Papers
2023/1**

**A jogrendszer reagálóképessége és a külföldi
beruházások ellenőrzése**

Horváthy Balázs

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

*A jogrendszer reagálóképessége és a külföldi beruházások ellenőrzése**

Horváthy Balázs¹

Az Európai Unióba áramló külföldi tőke kapcsán az elmúlt években már nem csak a gazdasági jóléti hatásokra, hanem a befektetésekkel együtt járó kockázatokra is egyre intenzívebb figyelem irányul. E viták mentén kerültek előtérbe a befektetések kontrollját, ellenőrzését célzó mechanizmusok, amelyek a konkrét befektetési tranzakciókkal összefüggő kockázatok mérséklését célozzák. Ennek háttérében jól nyomon követhető az a folyamat, amely során a 2010-es évek közepétől kezdődően egyre több tagállamban és egyre nagyobb számban jelennek meg stratégiai ágazatokba befektető külföldi – Európai Unió kívüli – szereplők. Ennek tükrében nem véletlen, hogy a tagállamok befektetési átvilágítási rendszerei mellett 2019-ben uniós mechanizmus is életbe lépett. A nemzeti és uniós szabályozás lehetővé teszi a befektetések lehetséges hatásainak ellenőrzését és ennek keretében a tagállamok biztonsági és közrendi szempontok mentén is felülvizsgálhatják a harmadik országokhoz kapcsolható szereplők által tervezett beruházásokat. Az alábbi írás a befektetések ellenőrzésének általános kérdései mellett foglalkozik a vonatkozó uniós szabályozással, a nemzetbiztonsági és közrendi szempontok védelmének kérdésével, és elemzi a hazai átvilágítási mechanizmust is. Az elemzés fő kérdése, hogy egyrészt hogyan ragadhatók meg a befektetéseket érintő biztonsági és közrendi veszélyek, másrészt hogy miként képes az uniós és hazai szabályozás e kihívásokra reagálni.

I. Bevezetés

Az alábbi írás – hasonlóan a nemzetközi magánjogot vizsgáló kutatási területhez² – a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának reagálóképességét egy választott területen esettanulmányként vizsgálja. A szóban forgó terület a beruházások ellenőrzésének újabb fejleményeihez kapcsolható, amely az Európai Unióba, illetve ezen belül Magyarországra irányuló közvetlen külföldi tőkebefektetések biztonsági és közrendi jellegű kihívásaira próbál reflektálni. Az alábbi tanulmány fő kérdése tehát, hogy egyrészt miben rejlik e kihívás lényege, másrészt hogy az uniós és hazai szabályozás milyen módon képes e kihívásokra reagálni.³

Módszertani szempontból előzetesen két megjegyzést szükséges tenni. Az alapul szolgáló kutatás céljaival összhangban e résztémán belül kiemelt társadalmi problémák feltárására önállóan empirikus kutatás nem készült, hanem a kvalitatív elemzés alapvetően a jogalkotás és joggyakorlat ezen időszakban jellemző problémáiból indult ki, figyelembe véve azt is, hogy szakirodalom, illetve a jogtudomány mely kérdéseket tartotta lényegesnek. A kutatás első szakaszában tehát e szempontok mentén lettek lehatárolva azok a fókuszterületek, amelyek a kutatással célzott időszakban olyan jelentősnek tekinthető hazai jogalkotási problémákat, kihívásokat, szabályozási kérdéseket jeleztek

* Az alábbi írás Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) 129018. számú „A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között” c. projekt keretében készült.

¹ TK Jogtudományi Intézet, tudományos munkatárs.

² Vadász Vanda: Új szakasz a magyar nemzetközi magánjogban. A Kódex mint a kollíziós jog reagálóképességének mérőeszköze. In: Gárdos Orosz Fruzsina (szerk.): A magyar jogrendszer rezilienciája 2010 – 2020. Orac, Budapest, 2022. 328–352. o.

³ 2018. évi LVII. törvény a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről; Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról.

előre, amelyek vonatkozásában célszerűnek tűnt esettanulmány készítése.⁴ Másképpen megfogalmazva, a lehetséges témák – így az alábbi elemzés tárgya is – célirányos vagy szakértői kiválasztás (purposive sampling) eredményeképpen lettek meghatározva. Emellett szintén lényeges, hogy a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga egy komplex jogterület, melynek szerepe a társadalmi problémákra adott reflexióban némileg eltér a klasszikus jogágak szerepétől.⁵ Habár e jogterületben rejlő lehetőségeket lebecsülni nem szabad, azonban a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga esetében ritka a közvetlen reflexió, illetve reakció megfogalmazása. Inkább jellemzőbb az a helyzet, amikor egy kihívásra adott közvetlen válasz e jogterületen kívül, a szabályozási tárgy tekintetében rokon jogág, vagy jogterület – pl. gazdasági jog, adójog stb. – szabályozásában jelenik meg. Ennek megvalósításához a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga kétféleképpen járul hozzá: egyrészt jogi infrastruktúrájának sajátos elemeivel, intézményeivel, pl. azok működtetésével, gyakorlatával (pl. választottbíráskodás stb.), másrészt egyfajta közvetítő szerepével, amely a Magyarországot kötelező, többnyire nemzetközi szerződésekben megjelenő nemzetközi gazdasági jogi normák közvetítésében jelenik meg. Ez a szerepkör végső soron felfogható akként is, hogy a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga a magyar jogrendszer kihívásokra adott válaszainak megfogalmazása során külső korlátként szab feltételeket, vagyis a megfogalmazott válaszoknak, reakcióknak összhangban kell lenniük e feltételekkel.

Az alább tárgyalt szűkebb témára éppen amiatt esett a választás, mert ebben a tekintetben, vagyis a biztonsági és közrendi érdek alapján fennálló kihívásokra adott válaszok közvetlen módon és jórészt egységesen jelennek meg a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga területén. Mindez annak ellenére igaz, hogy az uniós jogi követelmények ugyan itt is jelen vannak, valamint a COVID-19 koronavírus-járvány kapcsán bevezetett rendkívüli jogrend ezt a területet is fragmentálta. Következésképpen a befektetések átvilágításának új szabályozása jól lehatárolható anyagi jogi normák és a külkereskedelmi igazgatásba becsatornázott eljárási szabályok mentén teszi láthatóvá a jogrendszer reagálóképességét e területen.

Mindezek alapján először a befektetések ellenőrzésének általános kérdéseivel (II. A beruházások kontrolljának szükségessége), majd a vonatkozó uniós szabályozással foglalkozunk (III. Az uniós átvilágítási keretszabályok). A tanulmány ezt követően kitér annak a szabályozási kihívásnak – a nemzetbiztonsági és közrendi szempontok védelmének – a kérdésére, amely az átvilágítási mechanizmusok homlokterében áll (IV. Biztonsággal és közrenddel összefüggő érdek mint szabályozási kihívás), majd bemutatja a hazai szabályozás sajátosságait (V. A befektetések ellenőrzése a hazai jogban) és a tanulmány a következtetésekkel zárul (VI. Záró megjegyzések).

II. A beruházások kontrolljának szükségessége

A globalizáció folyamata magával hozta a külföldi befektetésekben megjelenő tőke mozgások jelentős felfutását az Európai Unióban is, amely folyamat a nemzetközi kereskedelmi jogi, valamint az uniós jogi jogalkotásra is jelentős hatást fejtett ki. Mindezt számszerűsítve látható, hogy habár a gazdasági világválságot követően globális szinten a közvetlen befektetéseket célzó tőke mozgások (FDI) szintje visszaesett, később ismét emelkedésnek indult. Az Európai Unióba irányuló közvetlen befektetések szintje még erősebben követte ezt a trendet és a COVID-19 előtti évben, 2019-ben egészen 362 milliárd euró szintjére emelkedett. A világjárvány ugyan a befektetések jelentős visszaesését hozták,

⁴ Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: A jogrendszer reagálóképessége az uniós jog és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga szabályozási területein (kézirat), TK JTI, 2019.

⁵ Ld. ehhez: Vörös Imre: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. I. kötet. Krim, Budapest, 2004.

az Európai Unió esetében 2020-ban a tőkeimport 170 milliárd euróra esett vissza.⁶ A tőkemozgások felfutása értelemszerűen erősíti az igényt a nagyobb biztonságot, kiszámíthatóság jelentő nemzetközi szintű szabályozás megalapozására. De nem csak a vállalkozások érdekeltek a világos jogi keretrendszer életre hívásában, ugyanis a nemzetközi tőkebefektetések forgalmának alakulása az államok és az Európai Unió nézőpontjából versenyképességi kérdésként is jelentkezik.⁷ Érdemes utalni ezzel összefüggésben arra, hogy a közvetlen külföldi befektetések növekedést, termelésbővülést, új munkahelyek létrehozását, és ennek folyományaként a kereskedelem fejlődését eredményezhetik.⁸ Az EU-ban a kifelé irányuló beruházás kifejezetten pozitívan és jelentősen hozzájárul az európai vállalkozások versenyképességéhez, mindenek előtt a magasabb termelékenység formájában, másfelől az EU-ba befelé irányuló közvetlen külföldi befektetések összesített haszna is közismert: a külföldi beruházások komoly szerepet játszanak a munkahelyteremtésben, az erőforrás-elosztás optimalizálásában, a technológia- és tudástranszferben, a verseny fokozásában és a kereskedelem fellendítésében.

Az Európai Unióba áramló külföldi tőke kapcsán azonban az elmúlt években már nem csak a gazdasági jóléti hatásokra, hanem a befektetésekkel együtt járó kockázatokra is egyre intenzívebb figyelem irányult. E viták mentén kerültek előtérbe a befektetések kontrollját, ellenőrzését célzó – eredetileg tagállami – mechanizmusok, amelyek a konkrét befektetési tranzakciókkal összefüggő kockázatok mérséklését célozzák. Ennek hátterében jól kitapintható az a folyamat, hogy a 2010-es évek közepétől kezdődően egyre több tagállamban és egyre nagyobb számban jelennek meg stratégiai ágazatokba befektető külföldi – sok esetben kínai – szereplők.⁹ E tendencia Európán kívül is érzékelhető volt, elegendő az Egyesült Államokban kirobbant Huawei-ZTE ügyre gondolni,¹⁰ de Európában sem került el a sajtó és a közvélemény érdeklődését számos olyan felvásárlási kísérlet, amely szenzitív, stratégiai ágazatokban működő vállalatokat érintett és az akvizíciót kezdeményező fél mögött Európán kívüli befektetők álltak. Talán legnagyobb visszhangot az ipari robotikában világszerte, eredetileg német KUKA AG esete keltette, amely 2016-ban¹¹ került egy kínai elektronikai vállalat tulajdonába.¹²

⁶ Amely negatív folyamat 2021-ben sem állt meg, 117 milliárd eurós szintre csökkenve (a brexit következtében 27 tagállamra vetítve, ld.: COM(2022) 433 final, Second Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union, Brussels, 1.9.2022, 2. o.). A rendelkezésre álló 2022. első két negyedéves adatai alapján ezt a rekordalacsony szintet – az orosz-ukrán konfliktus ellenére is – az Európai Unió közel 133 milliárd euróval már 2022 első felében túllépte. ld.: FDI in Figures. OECD report, October 2022. Elérhető: <https://www.oecd.org/investment/mne/investmentnews.htm>.

⁷ Vö.: Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM (2010) 2020 végeleges 24. o.: Növeli az Unió versenyképességét, és ezáltal hozzájárul az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés Európa 2020 stratégiában lefektetett célkitűzéseinek eléréséhez.

⁸ Ld. Trebilcock, Michael J.: Understanding Trade Law. Edwar Elgar, Cheltenham. 2011. 125–127. o.

⁹ Commission Staff Working Document on Foreign Investment in the EU. Following up on the Commission Communication ‘Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests’ (13.3.2019), SW D (2019) 108 final, 2. o.

¹⁰ Huawei Is Under U.S. Criminal Investigation For Illegal Iran Sales: Here's What's Next. Forbes, (26.04. 2018), <https://www.forbes.com/sites/jeanbaptiste/2018/04/26/huawei-is-under-u-s-criminal-investigation-for-illegal-iran-sales-analysis/#7ea00ca3420e>; For the U.S. and China, a Technology Cold War That's Freezing Over. New York Times, (23.03.2018), <https://www.nytimes.com/2018/03/23/technology/trump-china-tariffs-tech-cold-war.html?searchResultPosition=30>; Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE. A report by Chairman Mike Rogers and Ranking Member C.A. Dutch Ruppersberger of the Permanent Select Committee on Intelligence (October 8, 2012), [https://republicans-intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/huawei-zte%20investigative%20report%20\(final\).pdf](https://republicans-intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/huawei-zte%20investigative%20report%20(final).pdf).

¹¹ Az EU-ba irányuló kínai közvetlen külföldi tőkebefektetések 2016-ban rekordszintre emelkedtek: egy év alatt közel 200 milliárd USD összegre ugrottak, ami önmagában több befektetést jelentett, mint amekkora tőke a megelőző évtizedben összesen érkezett Kínából Európába. Ez mindenképpen stratégiaváltást jelentett Kína részéről, amelynek előzményei visszavezetnek egészen az 1999-es Going Global Strategyre. Ld.: Hanemann,

Az ilyen külföldi befektetések (vélt vagy valós) veszélyeinek mérséklése érdekében számos ország vezetett be befektetés-ellenőrzési – átvilágítási – eljárásokat (Foreign Direct Investment Screening). A beruházások ellenőrzését általában a beruházások általános tilalma jellemzi bizonyos iparágakban vagy ágazatokban, vagy bevezetésre kerül egy nemzeti hatóság által lefolytatott felülvizsgálati eljárás, amely a beruházás jóváhagyásához, elutasításához vagy feltételekhez kötéséhez vezethet. Az átvilágítási mechanizmusok biztonsági, nemzetbiztonsági, közrendi jellegű szempontokat mérlegelve teszik lehetővé a korlátozások bevezetését. A beruházások átvilágítási mechanizmusai az Európai Unió tagállamain kívül is már korábban kiterjedt gyakorlata terjed el, ezek közül az alábbiakban a legfontosabb példákat emeljük ki.¹³

Az Egyesült Államok ellenőrzési mechanizmusa a beáramló tőke potenciális biztonsági hatásait két fő pillérre építve kísérel meg feltárni és mérsékelni. Egyrészt az intézményközi testületként működő külföldi befektetésekkel foglalkozó bizottság (CFIUS)¹⁴ konkrét tranzakciókat vizsgálva állapítja meg, hogy azok veszélyeztetnek vagy sértenek-e nemzetbiztonsági érdeket. A bizottság hatáskörébe tartozik az olyan ügyletek felülvizsgálata, amelyek során külföldi személy vagy szervezet az Egyesült Államokban honos vállalkozást kísérel meg felvásárolni, illetve külföldi magánszemélyek bizonyos ingatlanbefektetéseit is vizsgálhatja a testület. A CFIUS feltételeket vagy ajánlásokat is előírhat a javasolt ügylet által jelentett nemzetbiztonsági kockázatok mérséklése érdekében, amelyek betartásának ellenőrzése végett monitor-eljárást alkalmazhat.¹⁵ Az CFIUS eljárása alapvetően önkéntes bejelentésen alapul, vagyis a tervezett ügyletben érintett felek dönthetnek úgy, hogy azt a CFIUS elé terjesztik felülvizsgálatra a tranzakciót. Ha egy tervezett ügyletet a CFIUS felülvizsgálata alá vonnak, a feleknek részletes információkat kell nyújtaniuk a bizottságnak az ügyletről, beleértve a külföldi befektetőre, a felvásárolni kívánt amerikai vállalkozásra és az ügyletben érintett technológiára vonatkozó információkat. Az átvilágítási mechanizmusra vonatkozó szabályozást az elmúlt években az Egyesült Államokba irányuló külföldi befektetések mértékével és azok nemzetbiztonságra gyakorolt lehetséges hatásával kapcsolatos növekvő aggodalmak miatt szigorították.¹⁶ A 2018-as reform többek

Thilo – Huotari, Mikko: Record Flows and Growing Imbalances. Chinese Investment in Europe in 2016. MERICS Papers On China, No. 3. (10.01.2017), <https://rhg.com/research/record-flows-and-growing-imbbalances-chinese-investment-in-europe-in-2016>; és Cerulus, Laurens – Hanke Vela, Jakob: Enter the dragon. Chinese investment in crisis-hit countries gives Beijing influence at the European Union's top table. Politico, (10/4/2017), <https://www.politico.eu/article/china-and-the-troika-portugal-foreign-investment-screening-takeovers-europe/>.

¹² Midea reaches 86 percent stake in Kuka in takeover offer. Reuters, (20.07.2016), <https://ca.reuters.com/article/technologyNews/idCAKCN1000OV>; Germany's turnabout on Chinese takeovers. European Council on Foreign Relations (ECFR), (21.03.2017), https://www.ecfr.eu/article/commentary_germanys_turnabout_on_chinese_takeovers_7251#. További példákhoz ld.: Vig Zoltán: The regulation of screening of foreign direct investments in the European Union. Pro Futuro, 2021, 10 (4). 9–24. o.

¹³ További nemzeti szabályozási modelleket is ismertetnek: Screening of FDI towards the EU. Copenhagen Economics – Danish Business Authority, January 2018. <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/2/422/1516698849/copenhagen-economics-2018-screening-of-fdi-towards-the-eu.pdf>; Slawotsky, Joel: The National Security Exception in US-China FDI and Trade: Lessons from Delaware Corporate Law. The Chinese Journal of Comparative Law (2018) Vol. 6 No. 2. 228-264. o.

¹⁴ Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), ld.: <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>. Szabályozási háttér: section 721 of the Defense Production Act of 1950, Executive Order 11858, regulations at chapter VIII of title 31 of the Code of Federal Regulations.

¹⁵ Jacobs, Jason: Tiptoeing the Line Between National Security and Protectionism: A Comparative Approach to Foreign Direct Investment Screening in the United States and European Union. International Journal of Legal Information 47(2), 2019, 105–117. o.

¹⁶ 2018, the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA).

között kibővítette a felülvizsgálat alá tartozó ügyletek körét, és új kötelező bejelentési követelményeket állapított meg bizonyos ügylettípusokra vonatkozóan.

Az Egyesült Államokhoz hasonlóan, szintén évtizedek óta alkalmaz átvilágítási mechanizmust Kanada, amelynek kereteit a kanadai beruházási törvény állapítja meg.¹⁷ Az eljárás a szövetségi innovációs, tudományos és gazdaságfejlesztési miniszter hatáskörébe tartozik, melynek célja, hogy beruházás esetén a tranzakció „hasznosságát” vizsgálja (*net benefit review*). Ennek során tehát komplex szempontokat vesznek alapul, és vizsgálják, hogy a tervezett beruházás várhatóan milyen mértékben jelent érdemi hasznot Kanada számára, figyelembe véve olyan tényezőket, mint a gazdasági, kulturális és stratégiai érdekek. A kanadai törvény küszöbértéket állapít meg, amelyeket meghaladó külföldi beruházási tervezetek felülvizsgálata kötelező. A küszöbértékek a befektetés nagyságán, a megszerzendő vállalkozás típusán és a befektető állampolgárságán alapulnak. A küszöbértékeket meghaladó javaslatokat részletes felülvizsgálati eljárásnak vetik alá, amelynek során a miniszter számos tényezőt mérlegel, többek között a befektető eddigi tevékenységét, a beruházásnak a kanadai gazdaságra gyakorolt hatását és az esetleges biztonsági következményeket. A kanadai törvény felhatalmazza a minisztert arra is, hogy feltételeket szabjon a jóváhagyott befektetésekhöz, például megkövetelje a befektetőktől, hogy bizonyos szintű kanadai tulajdoni hányadot tartsanak fenn, vagy korlátozza a technológia átadását. Kivételes esetekben a miniszter elutasíthatja a tervezett beruházást, ha a nemzetbiztonsági érdekekkel az ellentétesnek minősül.¹⁸

Az ausztrál beruházási átvilágítási mechanizmust a szövetségi kormány felügyeli külföldi beruházásokat vizsgáló testület (FIRB) révén.¹⁹ A testület feladata a tervezett beruházások felülvizsgálata annak megállapítása érdekében, hogy azok megfelelnek-e Ausztrália nemzeti érdekeinek. A bizottság a javaslatok értékelésekor számos tényezőt figyelembe vesz, többek között a beruházás ausztrál gazdaságra gyakorolt hatását és az esetleges nemzetbiztonsági vonatkozásokat. Az eljárások általában önkéntes és nem kötelező bejelentésen alapulnak, azonban egyes, a nemzetbiztonsági érdekeket kiemelten érintő tranzakciók (*notifiable national security actions*) bejelentése kötelező. A felülvizsgálati eljáráson kívül a testület a jóváhagyott befektetésekhöz feltételeket is szabhat, illetve adott esetben el is utasíthatja a tervezett beruházást.

Az egyik legrégebbi átvilágítási mechanizmust a japán kormány alkalmazza.²⁰ A japán törvény értelmében meghatározott érték feletti külföldi beruházásokat a pénzügyminisztérium részletes felülvizsgálati eljárásnak veti alá, amelynek során számos tényezőt mérlegel, beleértve a beruházásnak a japán gazdaságra, a japán iparágakra kifejtett esetleges kedvezőtlen hatásokat és japán átvilágítási mechanizmus is lehetővé teszi a biztonsági megfontolások figyelembe vételét.

Végül utalhatunk példaként Kína szabályozására is. A kínai beruházási átvilágítási mechanizmus az elmúlt években egyre inkább ad aggodalomra okot a külföldi befektetők számára, mivel az Kína egyre szigorúbban vizsgálja a befelé irányuló beruházásokat.²¹ A Kínai Népköztársaságban a külföldi

¹⁷ Investment Canada Act (R.S.C. , 1985, c. 28 (1st Supp.)). Részletesen ld.: Borgers, Oliver – Rix, Emily: Foreign Investment Screening Under Canada’s Investment Canada Act. *Revue Canadienne Du Droit De La Concurrence*, Vol. 25, No. 2., 2012. 468-484. o.

¹⁸ Amely a gyakorlatban ritkán fordul elő, és a miniszter elutasítása esetén is a félnek lehetősége van, hogy 30 napon belül további kötelezettségvállalásokat tegyen a kedvező döntés reményében, ld. Borgers, Oliver – Rix, Emily i.m. uo.

¹⁹ Foreign Investment Review Board (FIRB); <https://firb.gov.au/>. Ld.: McCalman, Phillip – Puzzello, Laura – Voon, Tania – Walter, Andrew: Inward Foreign Investment Screening in Australia: Development and Implications (November 26, 2022). Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=4290115>.

²⁰ Foreign Exchange and Foreign Trade Act No. 228 of December 1, 1949. Ld. Bailey, David: FDI in Japan: An “OpenDoor” or a Legacy of „Non-Institutional” Barriers? *The Journal of World Investment & Trade*, 4(2), 2003. 315–341. o.; Ishikawa, Tomoko: Investment Screening on National Security Grounds and International Law: The Case of Japan. *Journal of International and Comparative Law*, Vol. 7, No.: 1. 2020, 71–98. o.

²¹ Kong, Qingjiang –Chen, Cherry Kaiyuan: Foreign Investment Screening in China. *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions*, 2020, 403–432. o.

befektetésekről szóló törvény²², valamint nemzetbiztonsági törvény alapján)²³ a biztonságot érintő, vagy befolyásoló külföldi befektetések felülvizsgálatára jött létre átvilágítási mechanizmus.²⁴ Az eljárást a kínai kormány felügyeli különböző hivatalokon keresztül, többek között a Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottságon,²⁵ a kereskedelmi minisztériumon és a piacszabályozási állami intézményen²⁶ keresztül. A külföldi befektetések biztonsági felülvizsgálata pl. a hadiparban, valamint bármely más, a nemzetvédelemmel és a nemzetbiztonsággal összefüggőnek ítélt ágazatra, a katonai létesítményt vagy hadipari körülvevő területen megvalósuló külföldi befektetésekre, és egyéb, pl. kritikus mezőgazdasági termékekkel, energiával, kritikus berendezésekkel, kiemelt infrastruktúrával, és más, a nemzetbiztonsághoz kapcsolódó fontos területen történik. Kína jórészt ún. „negatív listás” rendszert alkalmaz, amely meghatározza azokat az ágazatokat és tevékenységeket, amelyek a külföldi befektetések számára tilosak, vagy amelyek esetében a külföldi befektetések csak bizonyos korlátozásokkal eszközölhetők. A negatív listán nem szereplő beruházási tranzakciók kapcsán elvileg Kína szavatolja a nemzeti elbánás elvét, vagyis a beruházó a belföldi kínai vállalatokkal azonos elbánásban kell, hogy részesüljön, kivéve, ha a tervezett beruházás megfelel a külön nemzetbiztonsági felülvizsgálat kritériumainak. Utóbbi a Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottság feladata, amely az általános gazdasági fejlődés irányításával megbízott kormányzati szerv.

Az Európán kívüli példák alapján is látható, hogy felülvizsgálati modellek közös jellemvonása a nemzetbiztonsági érdek alapján történő mérlegelés, amely a legtöbb esetben akár a beruházás megakadályozását is jelentheti. Az előzőekben a beruházásokkal összefüggésben említett kihívásokra tehát e szabályozások egy hol erősebb, hol gyengébb kontrollmechanizmussal válaszolnak.

Európában e veszélyek felerősödésével párhuzamosan a tagállamok mechanizmusai is markánsabbá váltak, és az egyre gyakoribb eljárások nyomán az uniós jogalkotó is „feleszmélt” és uniós keretszabályok kidolgozása mellett döntött. Ennek nyomán 2017 szeptemberében az Európai Bizottság jogalkotási eljárást kezdeményezett, amelynek eredményeképpen 2019-ben rendeletet fogadtak el az Unión belüli közvetlen külföldi befektetések ellenőrzésének keretéről (továbbiakban: átvilágítási rendelet).²⁷ Magyarországon korábban nem volt átfogó átvilágítási mechanizmus, viszont még az uniós jogalkotási eljárással párhuzamosan a magyar kormány jogszabályelőkészítésbe kezdett, melynek eredményeképpen 2018-ban átfogó jogszabály elfogadására került sor.²⁸ Az alábbiakban tartva ezt a sorrendet, először az uniós, majd a hazai szabályozással foglalkozunk.

III. Az uniós átvilágítási keretszabályok

Az uniós jogalkotás háttérében az Európai Unió stratégiai ágazatiba irányuló tőkeimport felfutása mellett szerepet játszott az is, hogy az egységes belső piac érdekeit szem előtt tartva szavatolni kellett a tagállami hatáskörben kialakított átvilágítási rendszerek közötti összhangot és koordinációt. A beruházások kontrollját célzó mechanizmusok kialakítása során az uniós jogalkotó dilemmával

²² The Foreign Investment Law of the People's Republic of China (adopted at the Second Session of the 13th National People's Congress on March 15, 2019).

²³ National Security Law of the People's Republic of China (Adopted at the 15th meeting of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress on July 1, 2015).

²⁴ The Foreign Investment Law of the People's Republic of China, Article 35. Az eljárás kereteit egy adminisztratív jellegű intézkedés, a Measures for Foreign Investment Security Review adja. Ld. ehhez: China releases rules on Foreign Investment Security Review (6 January 2021), <https://www.gide.com/en/actualites/china-releases-rules-on-foreign-investment-security-review>.

²⁵ National Development and Reform Commission (NDRC).

²⁶ State Administration for Market Regulation (SAMR).

²⁷ Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról.

²⁸ 2018. évi LVII. törvény a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről, valamint ld. a törvény végrehajtásáról szóló 246/2018. (XII.17.) Korm. rendeletet.

szembesül, ugyanis egyrészt a beruházások magas szintjének fenntartása az EU gazdasági érdeke, másfelől viszont a beruházásokat érintő korlátozások a beruházók elvárásaival szemben mehetnek. Ezáltal egy átvilágítási keret önmagában is negatív üzenet közvetíthet a beruházási környezetről a beruházók irányában, amely végső soron a befektetések visszaeséséhez is elvezethet. Ezért az Európai Bizottság az uniós keret tervezetének elkészítése során kommunikációs szinten is ügyelt arra, hogy a tervezett kontrollmechanizmus ellenére is megmaradjon az Európai Unió nyitottságáról korábban kialakított kép, ezáltal ne sérüljön az európai piacokba vetett bizalom.²⁹ A nyitott befektetési környezet fenntartása mellett azonban fontosnak tartotta azt is, hogy a kritikus európai eszközök védelmet élvezzenek az olyan befektetésekkel szemben, amelyek károsan érintenék az Unió vagy a tagállamok jogos érdekeit. A rendlettervezet tehát e kettős cél együttes érvényesítését szolgálta, egyfelől hogy a külföldi beruházások iránti nyitottság változatlanul fennmaradjon, másfelől megoldást találjon a stratégiai okokból kulcsfontosságú technológiákkal rendelkező európai vállalkozásokat érintő tranzakciók esetleges veszélyeire, az ezzel összefüggő kihívásokra.³⁰

Az ennek figyelembevételével kidolgozott és 2019-ben elfogadott átvilágítási rendelet figyelembe veszi a tagállamok által nemzeti szinten kialakított mechanizmusokat és nem vezet be egységesített, mindenre kiterjedő szupranacionális kontrollt az Unióban irányuló befektetések kapcsán. A célja alapvetően az, hogy azokban a tagállamokban, melyekben működtetnek átvilágítási rendszereket, e mechanizmusok megfeleljenek bizonyos garanciális minimumkövetelményeknek (pl. diszkriminációmentesség, jogorvoslati rendszer), így az átvilágítások összehangolását biztosítsa nem uniós vállalatok vagy magánszemélyek uniós székhelyű vállalatba eszközölt befektetési során, ha fennáll a veszélye, hogy a tranzakciók sérthetik az EU biztonságát vagy közrendjét.

Lényeges tehát, hogy a tagállamok fennálló hatásköreit a rendelet megerősít,³¹ az uniós mechanizmus keretében – az Európai Bizottság feladataként – azonban e tagállami eljárások koordinálását segíti elő, kialakítva az Európai Bizottság, a tagállamok és a nemzeti átvilágító hatóságok közötti együttműködés rendszerét.³² Nem sértve a tagállamok hatásköreit, bizonyos feltételekkel a rendelet lehetővé teszi uniós szintű eljárás lefolytatását is. Ennek megindításáról az Európai Bizottság akkor dönthet, ha egy közvetlen külföldi befektetés biztonsági vagy közrendi okokból feltételezhetően hatással lesz uniós érdekű projektekre vagy programokra.³³ Ezekben az esetekben a Bizottság címzett véleményt bocsáthat ki azon tagállam részére, amelyben a közvetlen külföldi befektetést tervezik vagy megvalósították. Lényeges, hogy a külföldi befektetések fogalmát az átvilágítási rendelet széles körben fogja fel. Következésképpen bármilyen olyan, külföldi befektető által eszközölt tranzakció a rendelet tárgyi hatálya alá tartozik, amelynek célja, hogy tartós és közvetlen kapcsolatokat hozzon

²⁹ Vitaanyag a globalizáció előnyünkre fordításáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2017.5.10. COM(2017) 240 final.

³⁰ Javaslat az Európai Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2017.9.13. COM(2017) 487 final / 2017/0224(COD) /SWD(2017) 297 final.

³¹ 2019/452/EU rendelet 3. cikk (1). Az eljáráshoz részletes elemzésként ld.: Víg Zoltán: i.m. 9–24. Az átvilágítási rendelethez általánosan: Chan, Zenobia T. – Meunier, Sophie: Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. The Review of International Organizations volume 17, 2022, 513–541. o.; Pandey, Giani – Rovetta, Davide – Smiatacz, Agnieszka: How Many Barriers Should a Steeple Chase Have: Will the EU's Proposed Regulation on Screening of Foreign Direct Investments Add yet More Delaying Barriers When Getting a Merger Deal through the Clearance Gate, and Other Considerations. 14(2) Global Trade and Customs Journal, 2019, 56–65.; Verburg, Cees: The Screening of Foreign Direct Investments into the European Union: Regulation 2019/452 and Its Implications for Energy Investments. 13 European Energy Law Report, 2019. 219–244.

³² 2019/452/EU rendelet 6–7. cikkek.

³³ Ld. 2019/452/EU rendelet 8. cikk. Uniós érdekűnek minősülnek a jelentős összegű vagy jelentős arányú uniós finanszírozásban részesülő, vagy a kritikus infrastruktúrákról, a kritikus technológiákról vagy a kritikus inputokról szóló uniós jog hatálya alá tartozó, a biztonság és a közrend szempontjából alapvetően fontos projektek vagy programok. Az uniós érdekűnek minősülő projektek vagy programok jegyzékét a rendelet melléklete tartalmazza.

létre vagy tartson fenn a befektető és az európai vállalkozás között, amelynek a rendelkezésére bocsátja a tőkét azzal a céllal, hogy egy tagállamban folytasson gazdasági tevékenységet.³⁴

IV. Biztonsággal és közrenddel összefüggő érdekek mint szabályozási kihívás

Az uniós szabályozás jelen tanulmány szempontjából kulcskérdése, hogy az átvilágítást milyen szempontok fennállása teheti szükségessé. A rendelet a „biztonsági és közrendi” okokra (security or public order) hivatkozik, vagyis végső soron a rendelet a biztonsággal és közrenddel összefüggő kihívások reflexiójaként is felfogható. Az átvilágítási rendelet azonban ezek fogalmi kereteit nem rögzíti, ezért a továbbiakban célszerű e kategóriák tartalmának feltárása.

a) A közrend (public order) mibenléte

A fogalmak közül első ránézésre a biztonság specifikusabb, a közrend tágabb koncepciónak tűnik. E fogalmak értéktartalmának feltárása hasonló nehézségeket okozhat, mint amilyenekkel az alapszerződésekben, másodlagos jogban és az Európai Bíróság gyakorlatában alkalmazott más, absztrakt jellegű fogalmak meghatározásakor szembesülünk.³⁵ A fogalmi környezet vizsgálata során lényeges továbbá, hogy a szakirodalom és a nemzetközi jogrendekekkel összefüggő gyakorlat a közrendet többnyire nem elhatárolt, önálló fogalomként alkalmazza, hanem sok esetben más fogalmakkal összekapcsolva jeleníti meg. Így a közpolitika és a közrend fogalmak elkülönült magyar nyelvű használatával szemben a nemzetközi jog területén e két fogalmak (public policy és ordre public) jelentése összefügg, ezeket a szakirodalom többnyire hasonló jelentéstartalmú fogalomként alkalmazza.³⁶ Ehhez képest még közvetlenebb a kapcsolat és teljesen elmosódnak a fogalmi határok az uniós jogi szövegekben, ahol az angol szövegváltozatokban alkalmazott public policy megfelelőjeként a francia fordításokban az ordre public szerepel.³⁷ A nemzetközi jogi irodalomban a public policy (ordre public) fogalmak azokra a szabályokra utalnak, amelyek mentén az államok, szerződő felek stb. eltérhetnek az általános kötelezettségektől, amennyiben az adott kötelezettség saját közpolitikai megfontolásaik fényében nem elfogadható.³⁸ E megközelítéshez hasonlóan, a nemzetközi kereskedelmi jogban a közrend a kivételekhez kapcsolható fogalom. A nemzetközi kereskedelmi egyezmények széles köre nevesíti azokat a közrendi (közpolitikai) jellegű kivételeket, amelyek az egyezmények szabályainak alkalmazása alól mentesíti a szerződő feleket. E kivételek alkalmazásának legkiterjedtebb gyakorlata a WTO vitarendezési eljárásában alakult ki. A WTO-tagállamok közrendi (közpolitikai) jellegű hivatkozása a GATT számos cikke alapján megtörténhet³⁹.

A nemzetközi kereskedelmi jogban látottakhoz hasonló funkciót tölt be és a kivételekhez kapcsolódik a nemzetközi magánjogban alkalmazott közrend fogalma.⁴⁰ A nemzetközi magánjog esetében azonban eljárási szemléletű koncepcióval állunk szemben, amely elsősorban az alkalmazott jogot, ítéletek elismerését és esetleg mögöttesen a joghatósági szabályokat érintheti. Jelesül az adott állam egyrészt az egyébként alkalmazandó külföldi jog figyelembe vételétől eltekinthet, amennyiben megítélése

³⁴ 2019/452/EU rendelet 2. cikk.

³⁵ Ld. Kessedjian, Catherine: Public Order in European Law. Erasmus Law Review 2007/1. 3–24.

³⁶ Ld. ehhez Bělohávek, Alexander J. (2012): Public Policy and Public Interest in International Law and EU Law. In: A. Bělohávek és N. Rozehnalova (szerk): Czech Yearbook Of International Law: Public Policy and Ordre Public. Juris Publishing, Huntington, New York. 117–147.

³⁷ A kontinentális szóhasználat többnyire a közrend kifejezést követi (Öffentliche Ordnung, ordine pubblico stb.).

³⁸ Bělohávek, i.m., 119.

³⁹ Ld. pl. GATT XX. cikk; GATT XXI. cikk.

⁴⁰ Ld. ehhez Raffai Katalin: A nemzetközi magánjogi közrend rétegei – különös tekintettel a közösségi és a magyar jogra. Doktori Értekezés. ELTE ÁJK, Budapest, 2008.

szerint az a közrendjével nem egyeztethető össze. Hasonló alapon tagadhatja meg külföldi ítéletek elismerését is, ha annak végrehajtása beleütközne az adott állam közrendjébe. Hipotetikus jelleggel, mögöttesen egyes joghatósági szabályok mögött is valószínűsíthető a közrend, amennyiben az érintett állam eljárási joga miatt foglal magában valamely kizárólagos joghatósági esetet, hogy ezzel a saját közrendjét védje. Mindezek alapján a nemzetközi magánjog esetében – hasonlóan a nemzetközi kereskedelmi joghoz – a közrend és ebből kifolyólag a közrend háttérében feltételezhető közérdek az egyes államokhoz kapcsolódik.⁴¹

Az uniós jogi kontextus kapcsán is lényeges, hogy a közrend (*ordre public*) és közpolitika (*public policy*) fogalmak azonos jelentésárnyalattal bírnak. A nemzetközi jogban is látottakhoz hasonlóan a közrend (közpolitika) elsősorban kivételi szabályokhoz hasonló funkcióval bír, így ebben az összefüggésben kevésbé absztrakt, mint inkább a kivételeket megalapozó konkrét feltételeket leíró fogalom. Ha magasabb szinten próbálunk általánosítani, a közrend illetően felfogása mögött az érintett szabályozás – többnyire tagállami szabályozás – valamely értéke, értékei ragadhatók meg. Erre számos példát találunk a belső piaci jog területén, ahol elsősorban az alapszabadságok alóli kivételek alátámasztása kapcsán kapnak szerepet. Az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint⁴² már a közös piac korai időszakában jól látható volt, hogy a közrend – ti. az ennek alapján megalapozott kivételek – nem voltak egységesen értelmezhetők minden tagállam vonatkozásában. Másképpen kifejezve, az egyes tagállamok által a közös piacot érintő területeken az általuk fontosnak tartott értékek, módszerek jelentősen eltérhettek, vagyis a tagállamok közrendje nem volt homogén tartalmát tekintve. Másrészt lényeges, hogy a közrendi megfontolások nem voltak definiálva az alapító szerződésekben, így azok az Európai Bíróság gyakorlatában kristályosodtak ki. A Bíróság ítélkezésének kezdeti időszakban a közrend a tagállami közrendekkel volt azonos, vagyis a koncepció a területiális megközelítésre épült.⁴³ Ebből kifolyólag – mivel a tagállam a közrenddel összefüggő megfontolásait megváltoztathatta –, a fogalom dinamikus, tehát nem csak tagállamonként eltérő tartalmú, hanem időben is változó volt.⁴⁴ E dinamika lényeges korlátját képezte azonban maga az alapszerződés és a közösségi jog, vagyis a tagállamnak a saját – pl. az alapszabadságok alóli kivételhez kapcsolódó – közrendjének meghatározásakor figyelembe kellett vennie az érintett jogintézmény közösségi jogi jellegét is. Később a közrend meghatározása kapcsán a Bíróság tovább szűkítette a tagállamok mozgásterét a közrend fogalmának pontosításával. A tagállami közrend háttérében beazonosíthatónak kellett lennie a társadalom alapvető érdekét („fundamental interests of society”) fenyegető valós és komoly veszélynek („genuine and sufficiently serious threat”).⁴⁵ Ezzel párhuzamosan a Bíróság gyakorlata az alapszerződés által nevesített kivételi kategóriák mellett⁴⁶ implicit szempontokat is elfogadott (ld. kényszerítő követelmények – *mandatory requirements*;⁴⁷ értékesítési feltételek – *selling arrangements*,⁴⁸ nyomós közérdek – *overriding reasons of general*

⁴¹ A fogalmat ehelyütt nincs lehetőségünk a közérdekig visszavezetni. Ehhez átfogó elemzésként ld.: Koi Gyula: A közérdek a tételes jogban. In: Szamel Katalin (Szerk.): *Közérdek és Közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008. 83–106. o.; Sajó András: A közérdek-fogalom. Értelemadási kísérlet. In: Lamm Vanda (Szerk.): *Van és legyen a jogban*. KJK Kerszöv – MTA-JTI, Budapest, 1999.; Tóth Judit: *Közérdek az Európai Bíróság előtt*. In: Szamel Katalin (Szerk.): *Közérdek és Közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008. 140–168. o.

⁴² Ld. ehhez Knapp László: A közérdekfogalom Európai Bíróság általi értelmezése a főbb szabályozási területeken. In: Lapsánszky, András; Smuk, Péter; Szigeti, Péter (szerk.) *Közérdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat, Budapest, 2017. 239–265. o.

⁴³ Kessedjian, 2007, uo.

⁴⁴ Ld. 41-74. *Yvonne van Duyn* kontra *Home Office* (van Duyn ügy), ECLI:EU:C:1974:133, 4. pont második mondat.

⁴⁵ 30/77. *Régina* kontra *Pierre Bouchereau* (Bouchereau-ügy), ECLI:EU:C:1977:172, 35. pont.

⁴⁶ A hatályos alapszerződésben: EUMSZ 36. cikk.

⁴⁷ 120/78. *Rewe-Zentral AG* kontra *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42, 8. pont.

⁴⁸ C-267/91. és C-268/91. sz. egyesített ügyek. *Bernard Keck* és *Daniel Mithouard* elleni büntetőeljárás,

interest/imperative reasons in the general interest⁴⁹ stb.), amelynek határait esetről esetre pontosította, befolyásolva ezáltal a tagállamok lehetőségeit a meghivatkozható közrendi (közpolitikai) megfontolásokkal kapcsolatban.

b) A biztonság (security) mibenléte

A fenti feltételezés alapján a biztonság szűkebb és specifikusabb kategória a közrendhez képest, azonban a biztonság fogalmának tartalma még közelebb állónak tűnik a tagállamok saját biztonsági megfontolásaikhoz. A tagállamok perspektívájából nézve és egyben az alapszerződés kontextusába helyezve a fogalmat, az átvilágítási rendeletről azonnal eljutunk az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő nemzetbiztonság fogalmához (national security). Ennek értelmében – a tagállami identitás egyfajta kiterjesztéseként – az Uniónak tiszteletben kell tartania tagállamok nemzetbiztonságának védelmét. Emellett hatásköri szempontból is lényeges, hogy az alapszerződés nem hagy kétséget afelől, hogy a nemzetbiztonság kérdése az egyes tagállamok kizárólagos feladata maradt,⁵⁰ vagyis ez a nemzeti szuverenitás fontosságának hangsúlyozását szolgálja az állam számára kritikus fontosságú területen. Ez utóbbi szakasz a Lisszaboni Szerződés módosítása nyomán került be az alapszerződésbe, és lényeges, hogy az alapszerződés nemzetbiztonság esetében is operál hasonló, de egyedileg értelmezendő fogalmakkal. Példaként említhető a közbiztonság (public security), amely a tőke és fizetési műveletek liberalizációja kapcsán jelenik meg speciális normaként;⁵¹ a bel- és igazságügyi együttműködés területén alkalmazott belső biztonság (internal security),⁵² az általános kivételi szabályok körében megjelenő alapvető biztonsági érdek (essential interests of security),⁵³ valamint a béke és nemzetközi biztonság (peace and international security).

Az alapszerződésben megjelenő fogalmi „kavalkád” ellenére az EUSZ 4. cikk (2) bek. harmadik mondata világos célokra utal, így teleologikus jelleggel meghatározható a tartalma. Ebben segítségre lehet az Európai Bíróság korábbi, többnyire a belső piachoz kötött ítélezési gyakorlata is. Ennek értelmében a közbiztonságnak két dimenziója van: magában foglalja egy tagállam belső és külső biztonsággal kapcsolatos érdekeit egyaránt.⁵⁴ A Bíróság által vizsgált konkrét esetekben a biztonság belső oldalára számos példát találunk, a stratégiai termékek biztonságos forgalmától kezdődően, más, ellátásbiztonsági kérdéseken és infrastrukturális feltételeken keresztül egészen a tüntető gazdák által okozott biztonsági szempontokig bezárólag.⁵⁵ Alapvetően a Bíróság e fogalom kereteit nem értelmezi kizárólagos jelleggel, hanem kihangsúlyozva a nemzetbiztonság dimenziójának tagállami hatáskörben tartását, kifejezetten fenntartja a tagállamok mozgásterét abban a tekintetben, hogy a megfelelő

ECLI:EU:C:1993:905, 16. pont.

⁴⁹ Szolgáltatási szabadság kapcsán ld.: C-55/94. Reinhard Gebhard kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, ECLI:EU:C:1995:411, 37. pont; a telepedés szabadsága körében ld.: C-169/07 Hartlauer Handelsgesellschaft mbH kontra Wiener Landesregierung és Oberösterreichische Landesregierung, ECLI:EU:C:2009:141, 44. pont.

⁵⁰ Ld. EUSZ 4. cikk (2) bek. utolsó mondat.

⁵¹ EUMSZ 65. cikk (1).

⁵² EUMSZ 72. cikk.

⁵³ EUMSZ 346. cikk (1) b) pont: „...a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszer és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében.”

⁵⁴ Case C-285/98 Tanja Kreil kontra NSZK, ECLI:EU:C:2000:2. A belső dimenzióhoz ld. 222/84 Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary; a külsőhöz pedig: C-273/97 Angela Maria Sirdar kontra The Army Board és Secretary of State for Defence, ECLI:EU:C:1999:523.

⁵⁵ Ld. 72/83 Campus Oil Limited, ECLI:EU:C:1984:256.; C-367/89 Richardt és `Les Accessoires Scientifiques'; C-83/94 Leifer, ECLI:EU:C:1995:329; C-285/98 Tanja Kreil kontra NSZK, ECLI:EU:C:2000:2.; C-423/98. Alfredo Albore, ECLI:EU:C:2000:401; C-398/98. Bizottsága kontra Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:2001:565.

intézkedéseket megtegyék.⁵⁶ Ha mindezt rávetítjük a nemzetbiztonság fogalmára, látható, hogy az a tagállam belső és külső fenyegetettségét érintő veszélyek elhárítására alkalmas eszközök monopóliumát foglalja magában. E fogalmi keret összhangban van a tagállami identitás EUSZ 4. cikk szerinti védelmével összefüggő, fent említett szempontokkal is.

A nemzetbiztonság fogalmi kereteinek kijelölése során további szempontokat adhat az EUMSZ 347. cikkébe foglalt kivételi szabály. Az alapszerződés a tagállamok eljárási kötelezettségét írja elő azokra az esetekre, amikor a biztonságot veszélyeztető helyzetben a tagállam intézkedések meghozatalára kényszerül.⁵⁷ Ilyen esetekben a tagállamokat konzultációs kötelezettség terheli annak érdekében, hogy közösen megtegyék azon intézkedéseket, amelyek elejét veszik annak, hogy biztonsági kockázattal szembesülő tagállam döntései a belső piac működését hátrányosan befolyásolják. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az Európai Bíróság gyakorlata szerint a cikk nem pusztán eljárási kötelezettséget teremt, hanem egyben a biztonsági kockázattal szembesülő tagállam részéről megköveteli, hogy igazolja a bevezetett intézkedések szükségességét.⁵⁸

Összegezve tehát, a fenti összefoglaló alapján jól kirajzolódik a közrend és biztonság fogalmának kontúrja. Mindkét fogalom esetében a mögöttes tényezők, a kiváltó okok – tehát azok a tényezők, amelyekre a szabályozásnak reagálni kell – végső soron a tagállamok saját közpolitikai, közrendi, biztonsági elvárásaihoz vezetnek vissza. Ellenben teljesen szabad kezet nem kapnak a tagállamok, fent jelzett korlátokat figyelembe kell venniük a közrendre és biztonságra vonatkozó szempontok kijelölésekor.

V. A befektetések ellenőrzése a hazai jogban

a) Hazai befektetési jog és politika

A hazai befektetési jog a rendszerváltozást megelőző évtizedet, vagyis az 1980-as éveket követően alapvetően nyitott, a külföldi tőke bevonását lehetővé tevő, attraktív befektetési környezet kialakítását célozta.⁵⁹ Ebben az időszakban lett Magyarország az ICSID részes állama,⁶⁰ és megkezdte a kétoldalú beruházási szerződésekről szóló tárgyalásokat Németországgal, Franciaországgal, a Benelux-államokkal és Olaszországgal.⁶¹ 1988-ban a külföldi befektetők számára biztosított védelem körének megerősítése érdekében megalkották a külföldi befektetésekről szóló törvényt,⁶² amely a

⁵⁶ Ebben az értelemben: C-265/95 Európai Bizottság kontra Franciaország, ECLI:EU:C:1997:595, 33. pont.

⁵⁷ Az itt megjelenő – bizonyos szintig konkretizált – belső és külső biztonsági tényezők: közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok; háború, háborús fenyegetést jelentő súlyos nemzetközi feszültség; béke és nemzetközi biztonság fenntartása céljából vállalt kötelezettségek teljesítése.

⁵⁸ Ld. 222/84 Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary; Jacob főtanácsnok indítványa a C-120/94 Bizottság kontra Görögország ügyben, 45–47. pontok, ECLI:EU:C:1995:109; C-414/97 Bizottság kontra Spanyol Királyság, EU:C:1999:417; 20–22. pontok.

⁵⁹ Magyarország már a politikai átmenet időszakát megelőzően is vonzó jogi környezetet teremtett a külföldi befektetések számára. Bár Magyarország továbbra is központi tervgazdálkodású, államilag irányított gazdaságot működtetett, a külpolitika némileg más irányt vett az „Új Gazdasági Mechanizmus” 1966-os meghirdetése után. Az ágazati minisztériumok továbbra is operatíván beavatkozhattak a vállalatok tevékenységébe, de a szabályozási környezetet átalakították és új alakították ki, hogy az vonzó legyen a nyugati befektetők számára. 1972 után a külföldi befektetők az állammal közös vállalatokhoz is hozzáférhettek, bár a külföldi befektetők tulajdoni hányadát általában 49%-ban korlátozták, ezt a korlátot külön engedéllyel meg lehetett haladni. Ld. 28/1972. (X. 3.) PM rendelet a külföldi részvétellel működő gazdasági társulásokról (nemhatályos).

⁶⁰ 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

⁶¹ A rendszerváltozást megelőzően már 17 állammal kötöttünk kétoldalú befektetésvédelmi egyezményt, a történeti adatokhoz is ld.: International Investment Agreements Navigator, UNCTAD, elérhető: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/94/hungary>

⁶² 1988. évi XXIV. törvény a külföldiek magyarországi befektetéseiről.

befektetővédelem legfontosabb garanciáit (diszkriminációtilalom, nemzeti elbánás, vagyonvédelem, kisajátítás garanciái stb.) rögzítette.⁶³ A politikai átmenet során a külföldi befektetők jelentős szerepet játszottak a privatizációban és ezáltal a magyar gazdaság modernizálásában. A szabályozás nyitottsága még markánsabbá vált (devizakorlátok fokozatos felszámolás stb.), majd e folyamat tetőpontját az uniós csatlakozásunkkal érte el Magyarország.

b) A hazai átvilágítási mechanizmus

A beruházások területén Magyarország uniós tagállamként számos hatáskört ruházott át az Európai Unióra, azonban bizonyos területen – így a nemzetbiztonsággal összefüggő szempontok mérlegelése kapcsán is – tagállami szinten megmaradt mozgástér,⁶⁴ amely többek között lehetővé tette, hogy a magyar jogalkotó 2018-ban átfogó átvilágítási mechanizmust vezessen be. Ahogyan a fentiekben láttuk, a magyar törvény nem egyedi kontrollmechanizmust teremtett: az Európai Unión belül több tagállam, valamint a világ számos országa (ld. a fenti példákat) alkalmaz ellenőrzést biztonsági szempontok mentén. A hazai jogszabály elfogadása az éppen folyamatban lévő uniós jogalkotási eljárás közben történt, a magyar törvény elfogadása tehát sebtében megelőzte az uniós jogalkotási eljárást, annak 2019-es lezárását nem várta be (maga a magyar jogszabály már 2019. január 1-jén hatályba is lépett).⁶⁵ A magyar jogszabály megalkotását itthon kisebb figyelem övezte, a vállalati szektorban aktív jogi szolgáltatási ágazat mellett a szakmai közvélemény elsősorban a szabályozás tényleges jogpolitikai céljait, illetve gyakorlati következményeit próbálta meg feltárni.⁶⁶

A magyar jogszabály alapján a külföldi befektetőket⁶⁷ magyarországi székhelyű gazdasági társaságban meghatározott tulajdonrész, vagy befolyás megszerzése esetén bejelentési kötelezettséggel terheli, amennyiben a részesedésszerzés a törvény által előírt alábbi ágazatokban történik:⁶⁸

- fegyver- és lőszergyártás, valamint az engedélyköteles haditechnikai eszközök előállítás,⁶⁹

⁶³ Ld. ehhez Víg Zoltán: *Taking in international law*. Patrocinium, Budapest, 2019.

⁶⁴ Az uniós tagságunk időszakában nem minden esetben maradt meg a hazai jogalkotó az uniós jog által biztosított mozgástérkeretein belül. Az egyes esetek közül ld. különösképpen: Cavalieros, Philippe: *Le nouveau droit hongrois de l'arbitrage*. *Revue de l'arbitrage* 2013, No.3, 823–834.; Damjanovic, Gábor– Grosu, Manuela: *Protecting National Assets à la Hungary — Unexpected restriction to arbitration*. *MEALEY'S International Arbitration Report*, Vol. 29, No. 10. October 2014. 1–8.; Ganczer Mónika: *Constitutionality of Precluding Arbitration Regarding National Assets*. In: Petra Lea Láncoš – Réka Varga – Tamás Molnár – Marcel Szabó (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. Hague: Eleven International Publishing, 2015. 619–628.; Katona János: *Néhány megjegyzés a nemzeti vagyont érintő választottbírói kikötés tilalma és a beruházásvédelem nemzetközi jogi szabályainak konfliktusáról*. *Európai jog*, 2012. (12. évf.) 6. sz. 24–27.; Nagy Csongor István: *Esettanulmány a jogbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai*. In: Jakab András–Gajdoschek György: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, Budapest, 2016. 856 – 866. o.

⁶⁵ 2018. évi LVII. törvény a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről; valamint 246/2018. (XII. 17.) Korm. rendelet a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény végrehajtásáról. A jogszabály elemzéséhez átfogó jelleggel ld. Gáspár-Szilágyi, Szilárd: *Foreign Investment Screening in Hungary and Romania*, *YSEC Yearbooks of Socio-Economic Constitutions book series*, volume 2020.; és Víg Zoltán: *The regulation of screening of foreign direct investments in the European Union*. *Pro Futuro*, 2021, 10 (4). 9–24. o.

⁶⁶ Pl. hogy az új szabályozás miként fogja érinteni a kínai befektetéseket Magyarországon: Peragovics Tamás: *Will Hungary respond to European concerns on Chinese foreign investment? A preliminary assessment on foreign investment screening in Hungary*. *Institute of World Economics Blog* (2018.10.30.) https://vilaggazdasagi.blog.hu/2018/10/30/will_hungary_respond_to_european_concerns_on_chinese_foreign_investment_a_preliminary_assessment_on

⁶⁷ 2018. évi LVII. törvény 1. §.(1).

⁶⁸ 2018. évi LVII. törvény 2. §.

⁶⁹ Ld. 2004. évi XXIV. törvény a lőfegyverekről és lőszerokról; 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól.

- kettős felhasználású termék előállítása,⁷⁰
- a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározott titkosszolgálati eszközök előállítása,⁷¹
- a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatás nyújtása és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások közül a fizetési rendszer működtetése,⁷²
- a villamos energiáról szóló törvény hatálya alá tartozó szolgáltatások,⁷³
- a földgázellátásról szóló törvény hatálya alá tartozó szolgáltatások,⁷⁴
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény hatálya alá tartozó szolgáltatások,⁷⁵
- az elektronikus hírközlésről szóló törvény hatálya alá tartozó szolgáltatások,⁷⁶
- az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló törvény hatálya alá tartozó elektronikus információs rendszerek kialakítása, fejlesztése vagy működtetése,⁷⁷
- a biztosítási tevékenységről szóló törvény szerinti biztosítási és viszontbiztosítási tevékenység, valamint a biztosítási tevékenységgel közvetlenül összefüggő tevékenységek.⁷⁸

E bejelentési kötelezettséget a belügyminiszter felé kell megtenni, és a részesedés, valamint a tevékenység folytatásához nélkülözhetetlen infrastruktúrák, berendezések és eszközök használati vagy működtetési jogának megszerzéséhez nélkülözhetetlen, hogy a miniszter bejelentés tudomásulvételét 8 napon belül visszaigazolja. A bejelentési kötelezettség akkor alkalmazandó, ha a befektető 25%-ot (részvénytársaságok esetében 10%-ot) meghaladó tulajdoni részesedést kíván szerezni, vagy ha a befektető meghatározó befolyást szerez a társaságban.⁷⁹

A külföldi befektető kötelezettsége, hogy bejelentésben bemutassa az eddigi gazdasági tevékenységét, és csatolnia kell minden olyan okiratot, amely alapján megállapítható a külföldi befektető és a külföldi befektetőben részesedéssel rendelkező jogi személyek tulajdonosi szerkezete. Így ki kell derülnie, hogy adott esetben ki a tényleges tulajdonos.

A miniszter eljárásában azt vizsgálja, hogy a külföldi befektető által a tulajdonszerzés vagy az üzemeltetési jog megszerzése sérti-e Magyarország biztonsági érdekét.⁸⁰ A vizsgálat eredményeképpen – 60 napon belül –⁸¹ a miniszter vagy jelzi a külföldi befektető felé, hogy biztonsági érdeket sértő körülmény nem áll fenn, és a bejelentés tudomásulvételét írásban visszaigazolja. Vagy ezzel ellenkezőleg, ha arra a következtetésre jut, hogy ilyen biztonsági érdeket sértő körülmény fennáll, a miniszter a tulajdonszerzést vagy az üzemeltetési jog megszerzését megtiltja. A tiltó

⁷⁰ 13/2011. (II. 22.) Korm. rendelet a kettős felhasználású termékek külkereskedelmi forgalmának engedélyezéséről.

⁷¹ 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól.

⁷² 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról.

⁷³ 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról.

⁷⁴ 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról.

⁷⁵ 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról.

⁷⁶ 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről.

⁷⁷ 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról.

⁷⁸ 2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről. A biztosítási és viszontbiztosítási tevékenységet nem tartalmazta a jogszabály eredeti változata, 2021-ben történt módosítás nyomán került a bejelentés alá eső ágazatok körébe, ld. lent.

⁷⁹ Ez a kötelezettség akkor is fennáll, ha a külföldi befektető 25% alatti részesedésszerzése azt eredményezné, hogy a külföldi befektetők teljes részesedése egy Magyarországon bejegyzett társaságban - a részvénytársaságok kivételével - meghaladná a 25%-ot. A 2018. évi LVII. törvény 2. § (2) bekezdése.

⁸⁰ 2018. évi LVII. törvény 5. § (3).

⁸¹ Ez a határidő további 60 nappal meghosszabbítható, lásd a 2018. évi LVII. törvény 6. § (5) bekezdését.

rendelkezéssel szemben a külföldi befektető a Fővárosi Törvényszék előtt jogorvoslattal élhet. Lényeges továbbá, hogy a bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén a miniszter az érintettet bíróság fizetésére kötelezheti (természetes személy külföldi befektető esetén legfeljebb 1 000 000 forint, jogi személy külföldi befektető esetén legfeljebb 10 000 000 forint összegű bírság szabható ki).⁸² Az olyan ügylet, amelyet nem jelentettek be, vagy amelyet a megfeleléségi határozat ellenére hajtottak végre, semmis.

A COVID-19 világjárvány nyomán a jogalkotó a szabályozást módosította a járványügyi veszélyhelyzettel összefüggésben. A veszélyhelyzeti jogalkotás⁸³ új mechanizmust hozott létre, amelynek tárgyi hatálya lényegesen túlment az eredeti átvilágítási törvény hatályán. Egyrészt a külföldi befektető fogalmát kiterjesztették az Európai Unióban bejegyzett bármely olyan jogi személyre vagy más szervezetre, amely tulajdonrészt vagy ellenőrzést szerez egy magyarországi stratégiai társaságban,⁸⁴ feltéve, hogy a többségi ellenőrzést gyakorló személy nem uniós vagy EFTA-országban honos jogalany. Másrészt, a bejelentendő részesedésszerzések típusai is kibővültek. A bejelentési kötelezettség ezt követően vonatkozott pl. a részvények átruházására, tőkeemelésre, átalakulásra, egyesülésre vagy szétválásra, kötvénykibocsátásra és a részvények feletti haszonélvezeti jog alapítására. Emellett a módosítás az érintett ágazatok körét is kibővítette. 23 gazdasági ágazatot határoztak meg stratégiai területként, köztük a felsőoktatást, a turizmust, a munkaerő-kölcsönzést és a kiskereskedelmet is. A járvány alatt bevezetett új átvilágítási rendszer eljárási háttere is eltért az eredeti szabályozástól, ugyanis annak lefolytatását az akkori Innovációs és Technológiai Minisztérium felügyelete alá helyezte. Lényeges volt továbbá, hogy a COVID-19 időszakában bevezetett új mechanizmus az eredeti eljárás hátterében álló célkitűzéshez (biztonsági érdekek védelme) képest lényegesen absztraktabb fogalmat, az „államérdeket” állította. Az államérdek az ágazati európai uniós és nemzeti jog által nem szabályozott, a hálózatok és berendezések biztonságára és működőképességére, valamint az ellátás folyamatoságára vonatkozó közérdek.⁸⁵

Végül történt egy akkoriban kevésbé lényegesnek tűnő változtatás is. A rendkívüli jogrend érintette az eredeti átvilágítási törvényt, ugyanis az abban szabályozott ágazatokat kiterjesztette a biztosítási és viszontbiztosítási tevékenységekre is.⁸⁶ Nem kellett sokat várni arra, hogy utólag e módosítás értelmet nyerjen. A jogszabálmódosítást követően, 2020 őszén vált nyilvánossá, hogy az Aegon-csoport kivonul Magyarországról és a leányvállalatot a Vienna Insurance Group (VIG) szándékozza felvásárolni. A járvány időszakában bekövetkezett különböző – és egyben nehezen átlátható – módosítások révén már ez a tranzakció is bekerült az átvilágítási törvény hatálya alá, így a belügyminiszter lehetőséget kapott arra, hogy a felvásárlást megakadályozza, annak ellenére, hogy a befektető egy osztrák, az Európai Unióban működő cég volt. A miniszter élt is ezzel a jogával, és nem járult hozzá a tranzakcióhoz, ezért a vállalatok az Európai Bizottsághoz fordultak annak kivizsgálása érdekében, hogy a belügyminiszter vétója összhangban volt-e az uniós szabályozással, nevezetesen a összefonódás-ellenőrzési rendelettel.⁸⁷ A vizsgálat eredményeként az Európai Bizottság aggodalmát fejezte ki a magyar belügyminiszter határozatával kapcsolatban, és nem találta megalapozottnak a közrendi okokból történő vétó alkalmazását, ennél fogva a Bizottság ezért felszólította

⁸² A 2018. évi LVII. törvény 10. §.

⁸³ Ld. 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről és 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról. Az eredeti átvilágítási törvényt (2018. évi LVII. törvény) később szintén módosította a 2021. évi XCIX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról.

⁸⁴ Ld. a definícióhoz: 2020. évi LVIII. törvény 276. §. 2. pont.

⁸⁵ 2020. évi LVIII. törvény 276. §. 1. pont.

⁸⁶ Ld. 532/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó gazdaságvédelmi intézkedésről. Ezt a módosítást később végelegesen is integrálták az átvilágítási törvénybe, ld. 2021. évi XCIX. törvény 299. §.

⁸⁷ Tanács 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

Magyarországot, hogy vonja vissza az elutasító döntését.⁸⁸ Végül a magyar kormány a felekkel tárgyalva megállapodásra jutott, amely értelmében az állam Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt-n keresztül kisebbségi tulajdonosként (45%) részesedést szerzett az Aegon, illetve a VIG magyarországi leányvállalataiban.⁸⁹

A VIG tranzakcióját leszámítva a mechanizmus gyakorlatáról keveset tudni, így nehezen látható, hogy a gyakorlatban ténylegesen milyen súllyal jelenik meg és milyen szerepet játszik a hazai kontroll lehetősége. A szabályozás kereteit tekintve összhangban áll az uniós átvilágítási rendelettel és az egyéb uniós követelményekkel, ezt az Európai Bizottság utolsó jelentése is megerősítette.⁹⁰ Lényeges azonban, hogy a kedvező befektetési környezet kommunikációja a külföldi beruházók irányában megköveteli az átvilágítás transzparens, kiszámítható és következetes eljárási gyakorlatát is. A VIG felvásárlása körüli események sorrendjének tükrében eléggé valószínűtlennek tűnnek azok az érveket, amelyek értelmében az átvilágítási törvény 2021-ben bevezetett módosítása nem „ügyre szabott”, erre a tranzakcióra alkalmazott, egyedi jogalkotás lett volna. Következésképpen, még ha a szabályozás magába is foglalja az alapvető garanciákat, amelyek az ilyen eljárások kapcsán elvárhatóak, a gyakorlat „üzeneteire” is figyelni kell, mert ez önmagában is képes jelentősen rontani a befektetők magyar piacokba vetett bizalmán.

VI. Záró megjegyzések

A külföldi tőke importjának jóléti, kedvező gazdaság hatásai mellett az elmúlt évtizedben a biztonsági és közrendi veszélyek mérlegelése is fokozatosan előtérbe kerül. Látható volt, hogy ez a folyamat nem csak az Európai Unióban jellemző, és a nemzetközi tőkeforgalomban érdekelt államok jelentős része alkalmaz olyan ellenőrzési mechanizmusokat, amelyek célja e biztonsági kockázatok felszámolása. Az államok szabályozása sokszínű, mind az ellenőrzés alá vont ágazatok, mind pedig az ellenőrzés eszközrendszere tekintetében, és különböző szempontok jelennek meg a nemzeti szabályozásokban a korlátozás alapjául szolgáló, védendő érték tekintetében (pl. nemzetbiztonsági érdek, közrend, külpolitikai és külgazdasági érdek, iparágak védelme stb.).

Az Unió és a tagállamai kapcsolatában a vizsgált területen 2019-ben változás következett be azzal, hogy az uniós jogalkotó koordinációs mechanizmust vezetett be a befektetések átvilágításáról. E változás kétségtelenül jelentős abban a tekintetben, hogy a tagállamok irányában meghatározott olyan minimumkövetelményeket, amelyeknek a nemzeti szintű mechanizmusokban is érvényesülniük kell. Végsős soron azonban az uniós rendelet nem „forgatta fel” teljes egészében a befektetések kontrollját, ugyanis e terület a korábbiakban is tagállamok szintjén megmaradó hatásköri területnek számított, vagyis a tagállamok széles mozgásteret élveztek a nemzeti kontrollmechanizmusok kialakítása során. Láttuk ennek feltételeit a biztonság és közrend koncepciójának vizsgálata során, amely kapcsán hangsúlyozandó, hogy a széles tagállami mozgástér nem jelent korlátlan kereteket. A tagállamok a

⁸⁸ A vizsgálat az M.10494 (21.02.2022) VIG/AEGON CEE ügyszámon érhető el (21. cikk szerinti eljárás). Ld.: Commission opens investigation into possible breach of Article 21 of the EU Merger Regulation by Hungary in the VIG/AEGON transaction (29.10.2021), Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_5664. Lásd még: Mergers: Commission finds that Hungary's veto over the acquisition of AEGON's Hungarian subsidiaries by VIG breached Article 21 of the EU Merger Regulation, IP/22/1258, (21.02.2022.), Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1258.

⁸⁹ Gov't Buys Significant Stake in Aegon Insurance Company Shortly after Vetoing Acquisition, Hungary Today, (23.02.2022.). Elérhető: <https://hungarytoday.hu/govt-buys-significant-stake-in-aegon-insurance-company-shortly-after-vetoing-acquisition/>. Aegon has taken note of an announcement issued today by Vienna Insurance Group AG Wiener Versicherung Gruppe (VIG), Press releases, 22.12.2021. <https://www.aegon.com/investors/press-releases/2021/aegon-takes-note-of-vig-announcement/>.

nemzeti szinten felmerülő, biztonsági és közrendi jellegű veszélyekre reagálhatnak ugyan, de ennek – elsősorban az Európai Bíróság gyakorlatában kikristályosodott – kereteit figyelembe kell venniük.

A fenti elemzés végső soron arra következtetésre jutott, hogy a beáramló külföldi befektetések veszélyeire – biztonsági és közrendi jellegű kedvezőtlen hatásaira – az uniós koordinációs mechanizmus és a hazai ellenőrzési rendszer megfelelő választ képes adni. Ezen intézmények reagálóképessége azonban nagyban függ azok konkrét gyakorlati alkalmazásától is, csak a kiszámítható és következetes eljárási gyakorlat képes összehangolni e szabályozás mögötti, látszólag ellentétes célkitűzéseket: egyrészt hogy a tagállam nemzetbiztonsági, vagy közrendi jellegű érdeke érvényre juthasson, másrészt hogy a hazai piac attraktivitása továbbra is megőrizhető legyen a külföldi befektetők irányában.

Források

- Bailey, David: FDI in Japan: An "OpenDoor" or a Legacy of „Non-Institutional” Barriers? *The Journal of World Investment & Trade*, 4(2), 2003. 315–341. o.
- Bělohávek, Alexander J. (2012): Public Policy and Public Interest in International Law and EU Law. In: A. Belohlavek és N. Rozehnalova (szerk.): *Czech Yearbook Of International Law: Public Policy and Ordre Public*. Juris Publishing, Huntington, New York. 117–147. o.
- Borgers, Oliver – Rix, Emily : Foreign Investment Screening Under Canada's Investment Canada Act. *Revue Canadienne Du Droit De La Concurrence*, Vol. 25, No. 2., 2012. 468–484. o.
- Cavalieros, Philippe: Le nouveau droit hongrois de l'arbitrage. *Revue de l'arbitrage* 2013, No. 3, 823–834. o.
- Chan, Zenobia T. – Meunier, Sophie: Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations* volume 17, 2022, 513–541. o.
- Damjanovic, Gábor – Grosu, Manuela: Protecting National Assets a` la Hungary — Unexpected restriction to arbitration. *MEALEY'S International Arbitration Report*, Vol. 29, No. 10. October 2014. 1–8. o.
- Ganczer Mónika: Constitutionality of Precluding Arbitration Regarding National Assets. In: Petra Lea Lánkos – Réka Varga – Tamás Molnár – Marcel Szabó (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. Hague: Eleven International Publishing, 2015. 619–628. o.
- Gáspár-Szilágyi, Szilárd: Foreign Investment Screening in Hungary and Romania, *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions* book series, volume 2020.
- Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás: A jogrendszer reagálóképessége az uniós jog és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga szabályozási területein (kézirat), TKJTI, 2019.
- Ishikawa, Tomoko: Investment Screening on National Security Grounds and International Law: The Case of Japan. *Journal of International and Comparative Law*, Vol. 7, No.: 1. 2020, 71–98. o.
- Jacobs, Jason: Tiptoeing the Line Between National Security and Protectionism: A Comparative Approach to Foreign Direct Investment Screening in the United States and European Union. *International Journal of Legal Information* 47(2), 2019, 105–117. o.
- Katona János: Néhány megjegyzés a nemzeti vagyont érintő választottbírói kikötés tilalma és a beruházásvédelem nemzetközi jogi szabályainak konfliktusáról. *Európai jog*, 2012. (12. évf.) 6. sz. 24–27. o.
- Kessedjian, Catherine: Public Order in European Law. *Erasmus Law Review* 2007/1. 3–24. o.

- Knapp László: A közérdekfogalom Európai Bíróság általi értelmezése a főbb szabályozási területeken. In: Lapsánszky, András; Smuk, Péter; Szigeti, Péter (szerk.) *Közérdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat, Budapest, 2017. 239–265. o.
- Koi Gyula: A közérdek a tételes jogban. In: Szamel Katalin (Szerk.): *Közérdek és Közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008. 83–106. o.
- Kong, Qingjiang –Chen, Cherry Kaiyuan: Foreign Investment Screening in China. *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions*, 2020, 403–432. o.
- McCalman, Phillip – Puzzello, Laura –Voon, Tania –Walter, Andrew, *Inward Foreign Investment Screening in Australia: Development and Implications* (November 26, 2022). Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=4290115>
- Nagy Csongor István: Esettanulmány a jobbiztonsággal kapcsolatos problémákról: a választottbíráskodásra vonatkozó szabályozás változásai. In: Jakab András–Gajdusчек György: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, Budapest, 2016. 856 – 866. o.
- Oliver Borgers – Emily Rix : Foreign Investment Screening Under Canada's Investment Canada Act. *Revue Canadienne Du Droit De La Concurrence*, Vol. 25, No. 2., 2012. 468–484. o.
- Pandey, Giani – Rovetta, Davide – Smiatacz, Agnieszka: How Many Barriers Should a Steeple Chase Have: Will the EU's Proposed Regulation on Screening of Foreign Direct Investments Add yet More Delaying Barriers When Getting a Merger Deal through the Clearance Gate, and Other Considerations. 14(2) *Global Trade and Customs Journal*, 2019, 56–65. o.
- Peragovics Tamás: Will Hungary respond to European concerns on Chinese foreign investment? A preliminary assessment on foreign investment screening in Hungary. *Institute of World Economics Blog* (2018.10.30.) https://vilaggazdasagi.blog.hu/2018/10/30/will_hungary_respond_to_european_concerns_on_chinese_foreign_investment_a_preliminary_assessment_on_
- Raffai Katalin: A nemzetközi magánjogi közrend rétegei – különös tekintettel a közösségi és a magyar jogra. *Doktori Értekezés*. ELTE ÁJK, Budapest, 2008.
- Sajó András: A közérdek-fogalom. *Értelemadási kísérlet*. In: Lamm Vanda (Szerk.): *Van és legyen a jogban*. KJK Kerszöv – MTA-JTI, Budapest, 1999.
- Slawotsky, Joel: The National Security Exception in US-China FDI and Trade: Lessons from Delaware Corporate Law. *The Chinese Journal of Comparative Law* (2018) Vol. 6 No. 2. 228–264. o.
- Tóth Judit: Közérdek az Európai Bíróság előtt. In: Szamel Katalin (Szerk.): *Közérdek és Közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008. 140–168. o.
- Trebilcock, Michael J.: *Understanding Trade Law*. Edwar Elgar, Cheltenham. 2011.
- Vadász Vanda: Új szakasz a magyar nemzetközi magánjogban. A Kódex mint a kollíziós jog reagálóképességének mérőeszköze. In: Gárdos Orosz Fruzsina (szerk.): *A magyar jogrendszer rezilienciája 2010 – 2020*. Orac, Budapest, 2022. 328–352. o.
- Verburg, Cees: The Screening of Foreign Direct Investments into the European Union: Regulation 2019/452 and Its Implications for Energy Investments. 13 *European Energy Law Report*, 2019. 219–244. o.
- Víg Zoltán: *Taking in international law*. Patrocinium, Budapest, 2019.
- Víg Zoltán: The regulation of screening of foreign direct investments in the European Union. *Pro Futuro*, 2021, 10 (4). 9–24. o.
- Vörös Imre: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. I. kötet. Krim, Budapest, 2004.

© Horváthy Balázs

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515