

GERŐCS-TÓTH ANDREA

Az EU 2019/452. rendelete és a közvetlen külföldi befektetések átvilágításának rendszere Csehországban és Szlovákiában

EU Regulation 2019/452 and the Foreign Direct Investment Screening Regime in the Czech Republic and Slovakia

Abstract: Foreign direct investment is of paramount importance for economic development, without which capitalization and technology transfer would not be possible. However, its risks should not be overlooked, especially when investments concern economic activities that affect the national security sensitivities of states. Aware of these risks, Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council aims to establish a uniform framework for national security screening of foreign direct investment. In this paper, we analyse the recently enacted and reformed foreign direct investment standards in the Czech and Slovak republics with the aforementioned Regulation in mind. We find that both states have set screening criteria that are more demanding than the common minimum set by the EU, thus strengthening state control over foreign direct investments.

Keywords: foreign direct investment, national security, screening, Czech Republic, Slovak Republic, European Union

Összefoglaló: A külföldi közvetlen befektetések kiemelten jelentősek a gazdasági fejlődés szempontjából, a kapitalizáció és technológiai transzfer ezek hiányában nem lenne lehetséges. Mindazonáltal nem szabad szem elől téveszteni a kockázataikat sem, különösképpen amikor a beruházások az állam számára nemzetbiztonsági szempontból érzékeny gazdasági tevékenységeket érintenek. E kockázatok tudatában, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452. rendelete egységesen kívánja megteremteni a közvetlen külföldi befektetések nemzetbiztonsági szempontú átvilágításának kereteit. E tanulmányban az említett rendelet szem előtt tartásával elemezzük a Cseh és a Szlovák Köztársaságban nemrégiben megalkotott, illetve megreformált normákat a közvetlen külföldi befektetések terén. Megállapítjuk, hogy mindkét állam az EU által meghatározott közös minimumhoz képest magasabb elvárási szintet támaztó átvilágítási kritériumokat szabott, ezzel megerősítve az állami kontrollt a közvetlen külföldi befektetések terén.

Kulcsszavak: közvetlen külföldi befektetések, nemzetbiztonság, átvilágítás, Cseh Köztársaság, Szlovák Köztársaság, Európai Unió

1. Bevezetés. A rendelet megalkotásának előzményei és indokai

Az Európai Unió tagállamaiban 2020. október 11-i hatállyal lépett életbe az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról.¹ A 2017. évben tették közzé a rendelet elfogadásával kapcsolatos javaslatokat, melyek a norma elfogadását alapvetésként indokolták.²

Annak hangsúlyozásával, hogy az Európai Unió (EU) gazdasági és társadalmi fejlődése szempontjából a külföldi befektetések kulcsfontosságúak, így az EU a továbbiakban is nyitott befektetési környezet megtartására törekszik, választ kívántak adni e jogszabállyal azon aggályokra, amelyek a stratégiai fontosságú ágazatokban történő külföldi beruházásokkal összefüggésben merültek fel, főképp azokban az esetekben, amikor a beruházó külföldi állam.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete megalkotását megelőzően az Európai Bizottság a 2017. évben kiadott közleményében³ is megfogalmazta a megalkotandó szabályozás létrehozásának szükségességét alátámasztó érveket. Kifejtette, hogy az EU piaca az egyik legnyitottabb a közvetlen külföldi befektetések kapcsán, és e nyitottságot az unió Szerződesei garantálják. A Bizottság részletezte azt is, hogy az Amerikai Egyesült Államok továbbra is messze a legnagyobb külföldi befektető az EU-ban, bár szerepe némileg csökkent, emellett azonban Brazília és Kína súlya a korábbi évekhez képest számottevő módon megnőtt, aminek köszönhetően 2017-re ez a két ország az ötödik és hatodik legnagyobb külföldi befektetővé lépett elő az EU-ban.

A közlemény rögzíti: annak ellenére, hogy

„az uniós vállalkozásoknak mindössze 0,4%-a áll harmadik országbeli befektetők ellenőrzése alatt, ezek a vállalkozások rendszerint sokkal nagyobbak, mint az uniós befektetők tulajdonában lévők. Következésképpen a szóban forgó vállalkozások az uniós teljes forgalom mintegy 13%-át, az uniós hozzáadott érték 11%-át és a teljes uniós foglalkoztatás 6%-át teszik ki.”⁴

Az ilyen mértékű gazdasági befolyás kockázatokat is magában rejt, főképp abban az esetben, ha a befektetést eszközöző tulajdonosi körben külföldi állam is szerepel. Ezzel összefüggésben a Bizottság értékelése szerint

1 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról, PE/72/2018/REV/1, HL L 79L, 2019. 03. 21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32019R0452> (letöltés ideje: 2022. 11. 21.), 1–14.

2 EURÓPAI BIZOTTSÁG, *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról*, COM/2017/0487 final – 2017/0224 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0487> (letöltés ideje: 2022. 11. 21.).

3 EURÓPAI BIZOTTSÁG, *Üdvözljük a közvetlen külföldi befektetéseket, ugyanakkor biztosítjuk alapvető érdekeink védelmét*, COM/2017/0494 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0494> (letöltés ideje: 2022. 11. 22.).

4 *Uo.*, 5.

„fennáll annak a kockázata, hogy egyedi esetekben a külföldi befektetők olyan európai vállalkozások felett szándékoznak ellenőrzést vagy befolyást szerezni, amelyek tevékenységei kritikus technológiákra, infrastruktúrákra, inputokra vagy bizalmas adatokra vannak hatással. [...] Az ilyen jellegű felvásárlások az adott állam számára lehetőséget teremthetnek nemcsak arra, hogy ezeket az eszközöket az EU technológiai előnyének csökkentésére, hanem akár az uniós biztonság és közrend veszélyeztetésére is felhasználja.”⁵

A nemkívánatos hatások elkerülése érdekében az EU nemzetközi partnerei már ekkor is alkalmaztak védelmi, átvilágítási rendszereket, így például többek között az USA, Kanada és Kína; mindemellett az EU-s tagállamok egy részénél sem volt ismeretlen az átvilágítási eljárás.

A rendelet kibocsátásának jogalapját az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja és a 207. cikk (1) bekezdése jelentették, melyek értelmében az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a közös kereskedelempolitika területén, ami pedig a közvetlen külföldi befektetésekre is kiterjed.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete az EU-ba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretét fektette le, azonban a tagállamok sajátos helyzete és nemzeti körülményeik figyelembevételének lehetőségét is megteremtette. A bevezető rendelkezések (8) pontjában kifejtésre kerül, hogy

„a közvetlen külföldi befektetések átvilágítására szolgáló, valamint együttműködési keret célja, hogy eszközökkel lássa el tagállamokat és a Bizottságot a biztonságot vagy a közrendet veszélyeztető kockázatok átfogó módon történő kezeléséhez, valamint a változó körülményekhez való alkalmazkodáshoz, az ahhoz szükséges rugalmasság megőrzése mellett, hogy a tagállamok egyedi helyzetüket és nemzeti jellegzetességeiket figyelembe véve hajtsák végre a közvetlen külföldi befektetések biztonsági vagy közrendi okokból történő átvilágítását. Továbbra is az érintett tagállamok kizárólagos feladatkörébe tartozik az arra vonatkozó döntés, hogy létrehozna-e átvilágítási mechanizmust vagy át kívánna-e vizsgálni egy-egy konkrét közvetlen külföldi befektetést.”

A rendelet fő célkitűzéseinek egyike tehát, hogy egy átvilágítási keretet fektessen le, azonban az nem tette kötelezővé a tagállamok számára átvilágítási mechanizmus bevezetését, emellett néhány alapfeltételt mégis előír az átvilágítási mechanizmust alkalmazó országoknak. Így például mindenképp biztosítani szükséges az egyes harmadik országok közötti diszkriminációmentességet, az átláthatóságot és a meghozott döntésekkel szembeni jogorvoslat lehetőségét, valamint szükséges védelemben részesíteniük a bizalmas üzleti információkat.

A másik fő célkitűzés az volt, hogy létrejöjjön egy együttműködési mechanizmus a tagállamok és a Bizottság között, amely révén képesek egymást értesíteni azon külföldi befektetésekről, amelyek potenciálisan veszélyeztethetik a biztonságot és a közrendet.

⁵ Uo., 6.

Mindezek mellett pedig a rendelettel lehetőség nyílt a Bizottság számára, hogy véleményt fogalmazzon meg, a tagállamok pedig észrevételeket tegyenek a közvetlen külföldi beruházásokkal kapcsolatban.

Kiemelendő tény, hogy a Bizottság a Covid-19-járvány kapcsán ébredt rá arra, hogy a pandémiával összefüggésben kialakult helyzetben

„fokozottabb lehet annak a kockázata, hogy harmadik országbeli szereplők közvetlen külföldi befektetések révén megkísérelnek megszerezni az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó (például orvosi eszközök vagy a védőeszközök előállítására szolgáló) kapacitásokat vagy azokkal összefüggő ipari és kutatási létesítményeket (például az oltóanyag-fejlesztés terén). Éberségre van szükség annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen közvetlen külföldi befektetések ne hátráltassák az Uniót polgárai egészségügyi szükségleteinek kielégítésében.”⁶

Erre tekintettel a 2020. márciusi iránymutatásában a Bizottság felszólította az átvilágítási mechanizmussal nem – vagy nem valamennyi releváns tranzakcióra kiterjedően – rendelkező tagállamokat arra, hogy alakítsanak ki egy teljes körű átvilágítási mechanizmust, annak ellenére, hogy erre vonatkozó jogi kötelezettség továbbra sem állt fenn.⁷

A jogszabály tehát nem harmonizálta a különféle meglévő nemzeti átvilágítási megoldásokat. Az adott tagállam továbbra is szabadon döntheti el, hogy rendelkezzen-e saját átvilágítási mechanizmussal, vagy hogy világítson-e át egy közvetlen külföldi befektetést vagy sem. Amennyiben azonban rendelkezik ilyen mechanizmussal, vagy módosítani kívánja a meglévőt, arról első ízben 2019. május 10-ig értesítenie kellett a Bizottságot (az új mechanizmusaikról pedig azok alkalmazását követő 30 napon belül).⁸ További kötelezettsége a tagállamoknak, hogy minden évben március hónap 31. napjáig be kell mutatniuk a Bizottságnak az illetékességi területükön megvalósult közvetlen külföldi befektetések részleteit.⁹

A Bizottság feladata többek között, hogy jegyzéket vezessen a meglévő tagállami átvilágítási mechanizmusokról, emellett éves jelentést nyújt be az Európai Parlament részére, illetve a jogszabály hatékonyságát is vizsgálnia kell (első ízben 2023. október 12. napjáig).

A rendelet kialakulásának és tartalmának fenti rövid áttekintése után mindenképp indokolt néhány, a témával kapcsolatos fogalom rögzítése.

6 EURÓPAI BIZOTTSÁG, *Iránymutatás a tagállamoknak – Közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme az (EU) 2019/452 rendelet (a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet) alkalmazásának megkezdése előtt*, C(2020)1981, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2020\)1981&lang=hu](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)1981&lang=hu) (letöltés ideje: 2022. 11. 26.), 1.

7 *Uo.*, 2.

8 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete 3. cikk (7) bek.

9 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete 5. cikk.

2. Releváns fogalmak

A rendelet a közvetlen külföldi befektetéseket állítja fókuszba, emiatt tisztáznunk kell a külföldi befektetések fogalom értelemtartalmát. Ennek két típusa létezik: 1. közvetlen külföldi befektetés (*foreign direct investment*, FDI) és 2. nem közvetlen befektetés (portfólióbefektetés).

„Közvetlen külföldi befektetésre akkor kerül sor, ha egy ország vállalata, multinacionális vállalata vagy magánszemélye egy másik ország eszközeibe fektet be, vagy vállalataiban tulajdoni részesedést szerez. Általában úgy valósul meg, hogy részesedést szereznek egy külföldi vállalkozásban, vagy leányvállalatot hoznak létre annak érdekében, hogy bővítsék az adott ország meglévő vállalkozásának működését.

A közvetlen külföldi befektetések két különböző formát ölthetnek: zöldmezős fúziók és felvásárlások (M&As).

- A zöldmezős beruházás új vállalkozás alapítását vagy külföldi létesítmények létesítését foglalja magában. A zöldmezős beruházás a piacra lépés olyan formája, amelyet általában akkor alkalmaznak, amikor egy vállalkozás a külföldi tevékenységek feletti legmagasabb szintű ellenőrzést kívánja elérni.*
- Az egyesületek és felvásárlások a meglévő eszközök tulajdonjogának egy külföldi tulajdonosra történő átruházását jelentik. Összeolvadás esetén két társaság jön létre, míg felvásárlás esetén az egyik társaságot egy másik veszi át.*

Nem közvetlen befektetésre – más néven „külföldi portfólióbefektetésre” – akkor kerül sor, amikor vállalatok, pénzügyi intézmények vagy magánszemélyek külföldi tőzsdén működő vállalatokban vásárolnak részesedést. Az ilyen típusú beruházásokra nem azzal a szándékkal kerül sor, hogy a kibocsátó társaságban ellenőrző részesedést szerezzenek. Az ilyen típusú befektetések jellemzően rövid távúak, és az árfolyamok kedvező változásainak kihasználására vagy a kamatlábkülönbségek rövid távú nyereségének elérésére irányulnak. Lehetőséget nyújt a befektetőknek portfólióik diverzifikálására és a kapcsolódó kockázatok jobb kezelésére.

A külföldi portfólióbefektetések a likviditás növelése révén a hazai tőkepiacok megerősítéséhez is hozzájárulhatnak, és hozzájárulhatnak működésük javításához.”¹⁰

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete megalkotását közvetlenül megelőző időszakban az EU-tagállamok egy része alkalmazott valamiféle átvilágítási metódust. A 2017. évben már a tagállamok fele – 12 ország – használt ilyen mechanizmust, így Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország és az Egyesült Királyság. Látható, hogy a viseigrádi országok közül ebben az időben kizárólag

¹⁰ *Access2Markets – Types of Investment*, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment> (letöltés ideje: 2022. 11. 21.). A fordításért lásd ugyanazon webhely magyar nyelvű változatát.

Lengyelország rendelkezett a témában szabályozással, Magyarországon pedig 2019. január 1-jével lépett hatályba az erre vonatkozó törvény.¹¹

Jelen tanulmány a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság kapcsolódó szabályozását állítja a vizsgálódás középpontjába. A cseh szabályozás 2021 májusáig váratott magára, míg Szlovákiában éppen elfogadták az átvilágítási mechanizmust részletező új törvényt, amely 2023 tavaszán lép hatályba.

3. A közvetlen külföldi befektetések átvilágításának rendszere a Cseh Köztársaságban

3.1. Előzmények

A Cseh Köztársaság azon EU-tagállamok közé tartozik, melyeknél az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete megalkotását megelőzően nem létezett komplex átvilágítási mechanizmus. A közbiztonság és a közrend védelmét általánosságban a válságkezelésről és egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi 240. törvény, valamint a kiberbiztonságról és a kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi 181. törvény szabályozta. Ezen túlmenően néhány szektorális jogszabály rendelkezett biztonsági előírásokkal e témában, mint például a lőfegyverekről és lőszerkekről szóló törvény, a pirotechnikai termékekről és kezelésükről szóló törvény, az elektronikus távközlésről szóló törvény, illetve a bankokról szóló törvény.¹²

A rendelet kibocsátását követően azonban hamar megindult a jogalkotási folyamat, melynek eredményeként 2021. január 19-én a cseh Parlament elfogadta a külföldi befektetések átvilágításáról és a kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi 34. törvényt, amely 2021. május 1-jén lépett hatályba.

Az ekkor létrehozott átvilágítási mechanizmus az országba irányuló, potenciálisan kockázatos tőkeáramlások nyomon követését, a gyanús tranzakciók átvilágítását és a kockázatosnak ítélt ügyletek korlátozását tette lehetővé.

A 2021. évi 34. törvény két beruházási csoportot különböztet meg, és két rendszert vezet be számukra. Az elsőben a legérzékenyebb területek szűk csoportját határozza meg (7. §); ezeken a területeken befektetni kívánó külföldi beruházóknak az állam előzetes engedélyére van szüksége. Minden más olyan beruházás azonban, ideértve azokat is, amelyek veszélyeztethetik a nemzetbiztonságot vagy a közrendet (8. §), előzetes engedély nélkül megvalósítható. Mindemellett a külföldi befektető önként – előzetesen – kérhet megerősítést az államtól arról, hogy nincs kifogása a tervezett beruházással szemben (ún. *konzultáció* keretében).¹³

11 Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény.

12 *Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról és a kapcsolódó jogszabályok módosításáról szóló törvényhez* (A külföldi befektetések átvilágításáról szóló törvény), <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=173161> (letöltés ideje: 2022. 11. 28.), 22.

13 *Uo.*, 23.

3.2. A 2021. évi 34. törvény tárgya és hatálya

A cseh 2021. évi 34. törvény megnevezéséből is látható, hogy az abban foglalt jogszabályok a külföldi befektetésekre vonatkoznak, amelyek a törvény alkalmazásában, annak 3. §-ában meghatározott módon „a külföldi befektető által a Cseh Köztársaságban gazdasági tevékenység végzése céljából rendelkezésre bocsátott vagy rendelkezésre bocsátandó bármilyen formájú vagyoni értéket jelentenek, amely lehetővé teszi a külföldi befektető számára, hogy tényleges ellenőrzést gyakoroljon az adott gazdasági tevékenység folytatása felett”.¹⁴

Már a fogalom meghatározásból is látható, hogy a külföldi befektető és a gazdasági tevékenység folytatása feletti tényleges ellenőrzés mértéke az, ami alapvető fontosságú a külföldi befektetés meghatározásához.

A külföldi befektető fogalom meghatározása az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendeletében meghatározott definíción alapul, amelyet azonban tartalmában kiszélesítettek, úgy, hogy a harmadik országbeli befektetőkre és a harmadik országból irányított uniós befektetőkre egyaránt kiterjedjen. A rendelet 2. cikkének 2. pontja szerint a „külföldi befektető: az a harmadik országbeli természetes személy vagy vállalkozás, aki vagy amely közvetlen külföldi befektetést tervez vagy hajtott végre”.¹⁵ A cseh szabályozás a 2021. évi 34. törvény 2. § (1) bekezdésében rendelkezik a külföldi befektető fogalmáról, amely szerint a

„törvény alkalmazásában külföldi befektető az, aki a Cseh Köztársaságban külföldi befektetést eszközölt vagy szándékozik végrehajtani, és

- a) nem a Cseh Köztársaság vagy az Európai Unió más tagállamának állampolgára,*
- b) a székhelye nem a Cseh Köztársaságban vagy az Európai Unió más tagállamában található, vagy*
- c) olyan személy közvetlen vagy közvetett irányítása alatt áll, aki megfelel az a) vagy b) pontban foglalt követelményeknek”.¹⁶*

Bár a külföldi befektető jogi meghatározása láthatóan a rendeletben megfogalmazott definíción alapul, e fogalom tartalmát a cseh szabályozás tovább bővíti, annak érdekében, hogy „a harmadik országbeli befektetőkre és a harmadik országból irányított uniós befektetőkre is kiterjedjen, hogy minden (akár csak potenciálisan is) kockázatos csehországi befektetést lefedjen, és így korlátozza a törvény céljának megkerülését”.¹⁷

A 2021. évi 34. törvény elsődlegesen tehát a harmadik országbeli (azaz az EU-n kívüli) befektetőkre irányul, de lehetővé teszi az olyan befektetések átvilágítását is, amelyeket első látásra európai befektető hajtott végre, azonban ténylegesen nem európai tulajdonos irányít. A törvény nem tesz különbséget a harmadik országbeli befektetők

14 A szerző fordítása.

15 A szerző fordítása.

16 A szerző fordítása.

17 Jaroslava SAXLOVÁ: *Prověřování zahraničních investic v České republice*, <https://www.pravniprostor.cz/clanky/proverovani-zahranicnich-investic-v-ceske-republice> (letöltés ideje: 2022. 11. 29.). A szerző fordítása.

között, így kívánja teljesíteni a megkülönböztetésmentes eljárásokra vonatkozó, a rendeletben előírt követelményt.

A 2021. évi 34. törvény szerint a gazdasági tevékenység folytatása feletti tényleges ellenőrzés, az 5. §-ban meghatározottak szerint akkor valósul meg, ha az alábbi feltételek bármelyike teljesül:

- ha a külföldi befektető képes a szavazati jogok legalább 10%-ával rendelkezni, vagy megfelelő befolyást gyakorolni a gazdasági tevékenységet végző személyre (a továbbiakban: „célszemély”),
- ha a külföldi befektető vagy egy hozzá közel álló személy tagsággal rendelkezik a célszemély szervezetében,
- ha a külföldi befektető rendelkezik azon dolog tulajdonjogával, amelyen keresztül a gazdasági tevékenységet végzik (a továbbiakban: „cél tárgy”), vagy
- ha az ellenőrzés bármely más olyan foka valósul meg, amely azt eredményezi, hogy a külföldi befektető hozzáférhet olyan információkhoz, rendszerekhez vagy technológiákhoz, amelyek fontosak a Cseh Köztársaság biztonságának vagy a belső, illetve a közrend védelmének szempontjából.

Szükséges megemlíteni még azt, hogy a törvény nem terjed ki a hatálybalépése előtti (azaz 2021. május 1. előtt) befejezett külföldi befektetésekre.¹⁸

3.3. Az átvilágítási és együttműködési mechanizmus a Cseh Köztársaság esetében

3.3.1. Az átvilágítási eljárással összefüggő együttműködési mechanizmus

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendeletének 11. cikke alapján mind a Bizottság, mind a tagállamok részéről létre kellett hozni egy kapcsolattartó pontot a rendelet végrehajtása érdekében. Valamennyi, az átvilágítással kapcsolatos kérdéskörbe e kapcsolattartó pontokat szükséges bevonni. A Cseh Köztársaságban kapcsolattartó pontként az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium került kijelölésre. Az ezzel összefüggő feladatait a 2021. évi 34. törvény 6. § (2) bekezdése részletezi a következők szerint:

„A minisztérium a kapcsolattartó és együttműködik az Európai Bizottság és az Európai Unió tagállamaival illetékes kapcsolattartóival, a Cseh Köztársaság nevében észrevételeket tesz az Európai Unió más tagállamaiba irányuló külföldi befektetésekre, figyelembe veszi az Európai Unió többi tagállamának észrevételeit és az Európai Bizottság véleményét, és teljesíti az Európai Bizottsággal szembeni kötelezettségeit.”¹⁹

A minisztérium egyéb feladatait a 6. § (1) bekezdése sorolja fel. Ennek keretében ez a szerv vizsgálja a külföldi befektetéseket és folytatja le a konzultációkat, tárgyalásokat folytat a feltételekről, dönt a külföldi befektetésekről, és ellenőrzi a jogszabályban megállapított kötelezettségek betartását.

¹⁸ 2021. évi 34. törvény 27. § (1) bek.

¹⁹ A szerző fordítása.

3.3.2. Az átvilágítási eljárás

A 2021. évi 34. törvény központi eleme maga az átvilágítási folyamat, amelynek legfontosabb szakasza a külföldi befektetések átvilágítására irányuló adminisztratív eljárás, amit a minisztérium folytat le.

„A törvény különbséget tesz az engedélyköteles külföldi befektetések (kötelezően átvilágított befektetések) és a potenciálisan kockázatos befektetések között, amelyeket hivatalból is át lehet vizsgálni, ha erre okot adó okok merülnek fel (fakultatívan átvilágított befektetések).”²⁰

A törvény elfogadását megelőzően a törvényjavaslat indokolási részében került kifejtésre, hogy olyan átvilágítási mechanizmust kívántak létrehozni, melynek

„lehetővé kell tennie, hogy reagálni lehessen a jelenleg ismert és a jövőben esetlegesen felmerülő kockázatokra olyan ágazatokban, amelyek jelenleg nem tekinthetők kritikusnak a Cseh Köztársaság biztonsága vagy a belső, illetve közrend szempontjából. Ezért az elméletileg ellenőrzött befektetések köre nem korlátozódik az ágazatok zárt listájára. A hagyományosan legérzékenyebb ágazatok esetében a mechanizmus megköveteli az ügyletek előzetes engedélyezését, de a kedvező befektetési környezet fenntartása érdekében a legtöbb beruházást további intézkedés nélkül engedélyezi, a potenciálisan problémás beruházások esetében pedig csak a végrehajtás feltételeinek meghatározását teszi lehetővé, anélkül, hogy teljesen blokkolná azokat.”²¹

3.3.3. Az engedélyköteles befektetések

Az engedélyköteles befektetésekről a 2021. évi 34. törvény 7. §-a rendelkezik, mely taxatív meghatározza azokat az ágazatokat, amelyekkel kapcsolatos közvetlen külföldi befektetéseket kötelezően át kell világítani. A megjelölt ágazatokban a kockázati szint magasabb, a bennük megvalósított problémás befektetések veszélyeztethetik leginkább a Cseh Köztársaság biztonságát vagy a belső, illetve közrendet.

Engedély vagy feltételekhez kötött engedély szükséges tehát az olyan külföldi befektetések vonatkozásában, amelyek esetében a célszemély a következő kategóriákba sorolható:

1. Katonai anyagok gyártását, kutatását, fejlesztését, innovációját vagy életciklusának biztosítását végzi a katonai anyagok külkereskedelmét szabályozó jogszabályok szerint, vagy olyan céltárgyba történő beruházást, amelyen keresztül az említett tevékenységeket végzik.

2. Az illetékes központi közigazgatási hatóság által kijelölt létfontosságú (kritikus) infrastruktúra valamely elemét üzemelteti.

„Ezek az elemek tipikusan magukban foglalják az energiaágazat összes elosztó- és átviteli rendszerét, de a bizonyos paramétereknek megfelelő állattenyésztést vagy növénytermesztést, illetve az adatközpontok, hálózatok és adatszere-szolgáltatók területét is.

20 Petr JEDLIČKA: *Prověřování zahraničních investic ve zkratce I.*, <https://pravo21.cz/pravo/proverovani-zahranicnich-investic-ve-zkratce-i> (letöltés ideje: 2022. 11. 29.). A szerző fordítása.

21 *Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról...*, i. m., 29. A szerző fordítása.

A létfontosságú infrastrukturális elemeket működtetheti az állam (jellemzően a Cseh Köztársaság tűzoltó- és mentőszolgálat), de magánszervezet is.”²²

3. Létfontosságú információs infrastruktúra információs rendszerének, létfontosságú információs infrastruktúra kommunikációs rendszerének, alapszolgáltatás információs rendszerének vagy alapszolgáltatás üzemeltetőjének a rendszergazdája.

4. Aki a kettős felhasználású (tehát a polgári és katonai célra is használható) termékek kivitelére, transzferjére, brókertevékenységre és tranzitjára vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról szóló, módosított 428/2009/EK tanácsi rendelet IV. mellékletében felsorolt termékeket fejleszt vagy gyárt, vagy olyan célszemélynek, akin keresztül ilyen termékeket fejlesztenek vagy gyártanak.

Az engedély iránti eljárás a külföldi befektető kérelme alapján indul, melyet külön kormányrendeletben meghatározott formanyomtatványon kell benyújtani.²³

A 2021. évi 34. törvény annak 24. §-ában rendelkezik a 7. § szerinti eljárás alóli mentesülésről, mely alapján olyan külföldi befektetés esetében, amelyet a pénzügyi piacon a helyreállítási eljárásokat és a válságrendezést szabályozó törvény²⁴ szerinti helyreállítási eljárások, korai beavatkozási intézkedések vagy válságrendezés keretében hajtanak végre, vagy amely sürgősen szükséges a megcélzott pénzügyi szolgáltatató csődjének elhárításához, a 7. § rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

„Ez a megoldás lehetővé teszi olyan helyzetek kezelését, amikor azonnal külföldi befektetést kellene eszközölni egy olyan célszemélyben, amely a kritikus infrastruktúra egyik eleme, ugyanakkor nem zárható ki annak lehetősége, hogy a külföldi befektetés veszélyeztetné a Cseh Köztársaság biztonságát vagy a belső, illetve közrendet.”²⁵

A kivétel ebben az esetben azt jelenti, hogy a beruházás engedély nélkül is megvalósítható, azonban ez nem zárja ki a beruházás utólagos, hivatalból történő vizsgálatát. Az a befektető, aki a törvény 7. szakasza alapján külföldi befektetést hajt végre anélkül, hogy külföldi befektetési engedélyt kérne, jogsértést követ el, és a külföldi befektető által a legutóbbi lezárt elszámolási időszakban elért teljes nettó árbevétel meghatározott mértékéig terjedő bírsággal sújtható.²⁶

3.3.4. Az eseti átvilágítás

A fakultatív módon átvilágított befektetések körét rendezi a 2021. évi 34. törvény 8. §-a. Ez a szakasz tehát azon külföldi befektetéseket szabályozza, amelyek nem tartoznak a törvény 7. §-ának tárgyi hatálya alá, azaz alapesetben nem engedélykötelesek,

22 Robert NERUDA, Roman SVĚTNICKÝ, Martin ROTT: *Česká republika od 1. května 2021 spustí systém prověřování zahraničních investic*, <https://www.havelpartners.cz/system-proverovani-zahranicnich-investic-cr/> (letöltés ideje: 2022. 11. 29.). A szerző fordítása.

23 Lásd a külföldi beruházási engedély iránti kérelem formanyomtatványának és a konzultációs javaslatnak a megállapításáról szóló 178/2021. sz. Kormányrendeletet.

24 A pénzügyi piac helyreállítási eljárásairól és a válságrendezésről szóló 374/2015. számú törvény.

25 *Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról...*, i. m., 71. A szerző fordítása.

26 2021. évi 34. törvény 25. §.

azonban potenciálisan veszélyeztethetik a Cseh Köztársaság biztonságát, illetve a belső vagy közrendet. Ezek esetében az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium hivatalból indíthat eljárást a külföldi befektetés vizsgálatára. Ugyancsak hivatalból vizsgálódhat a minisztérium az Európai Bizottság vagy más tagállamok kezdeményezése alapján.

Arra, hogy milyen tényezőket vizsgál a minisztérium az átvilágítás során, tehát annak meghatározásakor, hogy a külföldi beruházás veszélyezteti-e a biztonságot vagy a közrendet, az átvilágítási törvény javaslatának indokolási részében részletes utasítás található.²⁷ Ilyenkor a következő tényezőkre gyakorolt hatásokat kell feltárni:

- „a) infrastruktúra, beleértve az energia-, a közlekedési, a vízügyi, az egészségügyi, az adatfeldolgozási vagy adattárolási, a repülési, a védelmi és egyéb, a Cseh Köztársaság biztonságának vagy a belső, illetve a közrend védelméhez fontos infrastruktúrát, valamint az ilyen infrastruktúra használatához elengedhetetlen földterülethez és ingatlanhoz való hozzáférést,*
- b) a 428/2009/EK rendelet 2. cikkének (1) bekezdése szerinti kritikus technológiákhoz és kettős felhasználású árukhoz való hozzáférés, amelyek nem szerepelnek a IV. mellékletben, beleértve a mesterséges intelligencia, a robotika, a félvezetők, a kiberbiztonság, a repülési és űrtechnológiák, a védelmi technológiák, a vegyi technológiák, az energiatárolási technológiák, a kvantum- és nukleáris technológiák, valamint a nanotechnológiák és a biotechnológiák területén alkalmazott technológiákat,*
- c) az energiával, nyersanyagokkal vagy élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos ellátásokhoz való hozzáférés,*
- d) a Cseh Köztársaság biztonságának vagy a belső, illetve a közrend védelméhez fontos információkhoz való hozzáférés vagy az azok feletti ellenőrzés lehetőségének biztosítása, beleértve a személyes adatokat is,*
- e) a közvélemény jelentős befolyásolásának lehetősége a média által terjesztett információk révén,*
- f) kritikus információs infrastruktúra, fontos információs rendszerek és alapvető szolgáltatások,*
- g) az állam védelme szempontjából fontos nem katonai célú tárgyak,*
- h) egyéb olyan technológiák, amelyekkel való visszaélés veszélyeztetheti a Cseh Köztársaság biztonságát vagy a belső, illetve a közrendet, vagy*
- i) egyéb, a Cseh Köztársaság biztonságának, illetve a belső, illetve a közrend védelmének szempontjából fontos tényezők”.*²⁸

A hivatalból indított eljárásról az érintett befektetőt értesíteni kell, mely dokumentumban a minisztérium a 2021. évi 34. törvény 9. §-ában részletesen meghatározott adatok (pl. név, székhely, tulajdonosi szerkezet, részesedés, befektetés finanszírozási forrása, a befektetés összege, a céltárgy vagy célszemély megjelölése stb.) bekérését is kezdeményezi – az adatok köre megegyezik a konzultációs eljárás során a befektető által megadni szükséges adatokkal –, melynek teljesítésére az érintettnek legfeljebb 15 napos határidőt biztosítanak.

²⁷ Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról..., i. m., 57.

²⁸ A szerző fordítása.

3.3.5. Konzultációs eljárás

A törvény a konzultációs eljárásnak két formáját különbözteti meg. Vannak olyan esetek, amikor az eljárás lefolytatása kötelező, míg önkéntes alapon is van lehetőség kérni az előzetes konzultációt, tulajdonképpen bármilyen közvetlen külföldi befektetés kapcsán, mely nem tartozik a kötelező esetek közé. A 2021. évi 34. törvény konzultációs kötelezettséget ír elő az olyan közvetlen külföldi beruházások esetében, ahol a célszemély:

- teljes képernyős rádió- vagy televízióműsor-szórásra vonatkozó engedély birtokosa;
- olyan időszaki újság kiadója, amelynek átlagos példányszáma az utolsó naptári évben legalább napi 100 000 példány volt.²⁹

A konzultáció a külföldi beruházás átvilágítási/engedélyezési eljárása bizonyos előzményének tekinthető, ugyanis a konzultáció eredménye lehet a beruházás átvilágítási eljárásának megindítása vagy a beruházó értesítése arról, hogy a beruházás nem jelent veszélyt a Cseh Köztársaságra, azaz nem engedélyköteles.

Ez az előzetes eljárás abból a szempontból is nagyon fontos, hogy amennyiben a beruházó elindítja a konzultációt, és azt a visszajelzést kapja, hogy a beruházás megvalósítható, utóbb a minisztérium nem indíthat hivatalból átvilágítási eljárást sem a 2021. évi 34. törvény 8. § (1) bekezdés b. pontja, sem a 8. § (4) bekezdésének b. pontja alapján. Ez alól egyetlen kivétel van: amennyiben később kiderülne, hogy a kérelmező beruházó hamis vagy hiányos adatokat közölt a konzultáció során.³⁰ A befektető által a konzultációs javaslatban megadott – a 9. §-ban meghatározott – adatokat a minisztérium megküldi az együttműködő közigazgatási hatóságoknak, hogy azok véleményezzék, hogy szükségesnek látják-e a külföldi beruházás átvilágítási eljárását lefolytatni.

A minisztérium a konzultációs javaslat kézhezvételétől számított 45 napon belül értesíti a külföldi befektetőt és a célszemélyt arról, hogy nem találtak okot a beruházás felülvizsgálatára, illetve ugyanezen határidőn belül értesíti a külföldi befektetőt a külföldi befektetések átvilágítási eljárásának megindításáról.

3.3.6. Az átvilágítási eljárás menete

Az átvilágítási eljárás egy olyan közigazgatási eljárás, amely tehát a fentebb már részletezték szerint kérelem alapján és hivatalból is indulhat. Eredményét tekintve a kérelemre indult eljárás zárulhat (feltételek nélküli) engedély, illetve feltételhez kötött engedély kibocsátásával vagy az engedély megtagadásával. A hivatalból lefolytatott eljárások végeredményüket tekintve hasonlóan zárulhatnak, a minisztérium kibocsátja egy, a beruházás feltételek nélküli elfogadhatóságáról szóló határozatot, illetve a beruházás feltételes elfogadhatóságáról szóló határozatot, vagy megtilthatja a tervezett külföldi beruházás megvalósítását vagy akár egy már megvalósított beruházás folytatását is.³¹ Ez utóbbi esetre példa lehet az a helyzet, amikor egy korábban engedélyezett

29 2021. évi 34. törvény 10. § (1) bekezdés.

30 *Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról...*, i. m., 62.

31 Petr JEDLIČKA: *Prověřování zahraničních investic ve zkratce II.*, <https://pravo21.cz/pravo/proverovani-zahranicnich-investic-ve-zkratce-ii> (letöltés ideje: 2022. 12. 05.).

ügylet felülvizsgálatára kerül sor amiatt, mert a külföldi befektetőt irányító személy megváltozik.³²

A külföldi befektetések átvilágítási eljárásának megindítását követően a minisztérium a külföldi befektetőtől beszerzett adatokat, valamint az egyéb esetleges megállapításokat – ha még nem tette – haladéktalanul átadja azoknak az intézményeknek, amelyeket minden esetben meg kell keresnie. Az átvilágítási eljárás keretében „*kikéri a Belügyminisztérium (a belső rend és az állambiztonság szempontjából), a Külügyminisztérium (az állam külföldi biztonsági érdekei szempontjából) és a Védelmi Minisztérium (a védelem és az állambiztonság szempontjából), a Cseh Köztársaság Rendőrsége*”³³ és a hírszerző szolgálatok, esetenként más olyan állami szervek véleményét is, amelyeket az adott beruházás érdemben érint, továbbá a Cseh Nemzeti Bankét is, ha a külföldi beruházás érinti a hatáskörét.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a Pénzügyminisztérium kizárólag csak a „*Cseh Köztársaság nemzetközi megállapodásaiból eredő kötelezettségek szempontjából nyilatkozik a külföldi beruházásról*”³⁴ és amennyiben nem nyilatkozik a kérdésben, a „*véleményének elmaradása úgy értelmezhető, hogy nem tartja szükségesnek a külföldi beruházás véleményezését*”³⁵

A megkeresett szervezetnek alapesetben 60 nap áll rendelkezésre a véleményük kiadására; e határidő indokolt kérelemre 30 nappal meghosszabbítható. Amennyiben az érintett szerv a határidő leteltéig sem nyilatkozik, és nem kért hosszabbítást, illetve a hosszabbított határidőben nem nyilatkozik, a törvény azt a vélelmet létesíti, hogy feltételek nélkül hozzájárult a pozitív tartalmú határozat kibocsátásához. Amennyiben adatigénylással fordult az adott minisztérium az érintetthez, és utóbbi erre nem reagál határidőben, úgy kell tekinteni, hogy az ügyre vonatkozó releváns információval nem rendelkezik. Ezek az intézkedések a felesleges adminisztratív terhektől hivatottak megóvni az érintett véleményező, illetve adatszolgáltató szerveket.

Amennyiben a megkeresett szervtől vagy akár más tagállamtól vagy az Európai Bizottságtól olyan információ érkezik, amely alapján indokolt lehet a külföldi befektetés engedélyezését feltételekhez kötni, a minisztérium ezek tartalmáról tárgyalásokat folytat le a befektetővel, mielőtt az ügyet a kormány elé terjesztené.

A feltételek kikötése azt a célt szolgálja, hogy a tervezett beruházás mégis megvalósítható legyen, azonban úgy, hogy az ne veszélyeztesse Csehország biztonságát, illetve a belső vagy közrendet. A 2021. évi 34. törvény külön nevesíti azt az esetkört, melyben feltételként szabható meg a külföldi befektető részére az ismételt konzultációs eljárás kérése, ha a célszemélyben növekszik a részesedése, vagy bővíteni kívánja a tevékenységi körét,³⁶ azonban egyebekben a feltételeket *ad hoc* módon, rugalmasan lehet megállapítani.

Amennyiben az átvilágítási eljárás során a megkeresett szervektől olyan jelzés érkezik, amelyből az tűnik ki, hogy a külföldi befektetés veszélyt jelenthet Csehország biztonságára vagy belső, illetve közrendjére, vagy a minisztériumnak egyéb körülményekből

32 2021. évi 34. törvény 4. §.

33 *Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról...*, i. m., 63. A szerző saját fordítása.

34 *Uo.*, A szerző saját fordítása.

35 *Uo.*, 64.

36 2021. évi 34. törvény 12. § (3) bek.

oka van ezt feltételezni, akkor az ügyet a kormány elé terjeszti.³⁷ Amennyiben nem merül fel ilyen körülmény, a minisztérium saját hatáskörében dönti el az ügyet, főszabály szerint az eljárás megindulásától számított 90 napon belül.

A kormánynak, ha mégis elé került egy adott ügy, 45 nap áll rendelkezésére, hogy határozzon arról, hogy a külföldi befektetés veszélyeztetheti-e az állam biztonságát vagy a közrendet. Ennek során „számos olyan kritérium alapján értékeli az ügyet, melyek a Cseh Köztársaság biztonságának, illetve a belső vagy közrend védelmének szempontjából fontosak”.³⁸ A döntés köti a minisztériumot, tehát amennyiben nem döntött saját hatáskörében és a kormányhoz utalta az ügyet, csak ezzel összhangban álló határozatot hozhat eljárása során, mégpedig a kormánydöntésről való tudomásszerzést követően haladéktalanul.

Azon döntésekkel szemben, amelyek a kormány határozatához kötöttek, nincs helye fellebbezésnek, sem felülvizsgálati eljárásnak. Közigazgatási per ugyan indítható, azonban annak halasztó hatálya kizárt.

3.4. Gyakorlati alkalmazás, az első éves jelentés tartalma

A Cseh Köztársaság Ipari és Kereskedelmi Minisztériuma 2022 nyarán tette közzé az első éves jelentését³⁹ a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról. A vizsgált időszak 2021. május 1. napjától – a 2021. évi 34. törvény hatálybalépésétől – 2022. április 30. napjáig tartott.

A jelentés tanúsága alapján a megjelölt időszakban a tárca összesen 389 bejelentést kapott a partnerektől, az uniós tagállamoktól és az Európai Bizottságtól. Ezek más tagállamokban végrehajtott beruházásokkal kapcsolatos bejelentések voltak, amelyek kapcsán a minisztérium értékelt, hogy azok a Cseh Köztársaság biztonságára és közrendjére gyakorolhatnak-e potenciálisan hatást.

Ugyanebben az időszakban a minisztérium összesen 12 belföldi ügygel foglalkozott, melyekből 10 konzultációs eljárásként indult, és ezek közül három lépett ténylegesen átvilágítási szakaszba. Két eset indult tisztán átvilágítási úton. A vizsgált időszakban 10 lezárt ügy volt, ebből összesen 8-at hagytak jóvá, 2 esetben a beruházók visszavonták kérelmüket, és a beruházás nem valósult meg. A beruházók származási országa alapján a megoszlást az alábbi diagram érzékelteti.

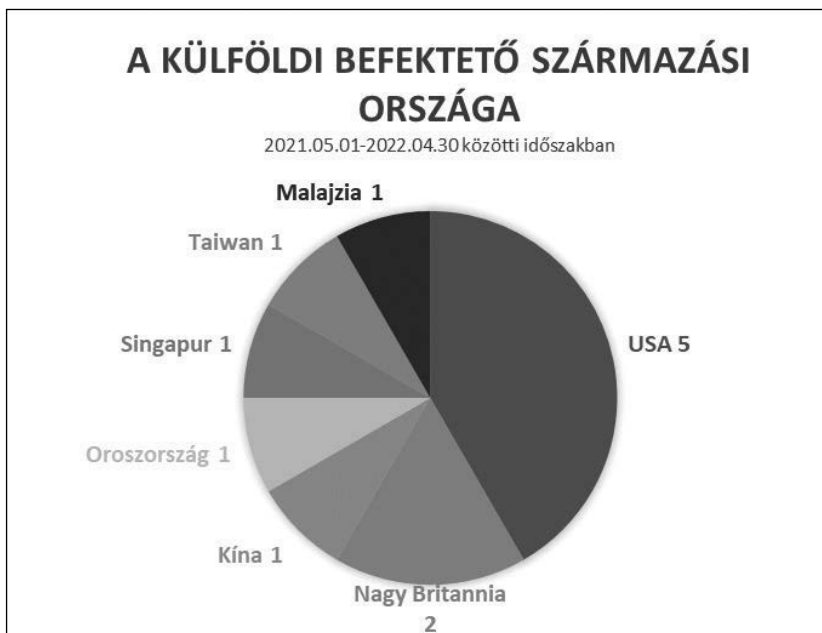
A 2021. május 1. és 2022. április 30. közötti időszakban a Cseh Köztársaságba irányuló, megvizsgált beruházások többnyire az Egyesült Államokból (5 eset, 42%) és az Egyesült Királyságból (2 eset, 17%) érkeztek. A minisztérium által vizsgált beruházások ágazatonként eltérőek voltak: két esetben a légi közlekedéssel kapcsolatos beruházásról volt szó, emellett távközlési, IT, egészségügyi, vízügyi, mérnöki tevékenység, biotechnológiai és vegyipari beruházások fordultak elő a vizsgált időszakban.

A minisztérium a jelentésben az átvilágítási mechanizmus egyéves működése után rögzítette, hogy a mechanizmus bevezetésének a végrehajtása zökkenőmentes volt.

37 2021. évi 34. törvény 13. § (1) bek.

38 *Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról...*, i. m., 65. A szerző fordítása.

39 *Výroční zpráva o prověrování zahraničních investic v České republice za období 1.5.2021 až 30.4.2022*, <https://www.mpo.cz/assets/cz/zahranicni-obchod/proverovani-zahranicnich-investic/2022/8/VYROCNI-ZPRAVA-o-proverovani-zahranicnich-investic-v-CR-2021-2022.pdf> (letöltés ideje: 2022. 12. 07.).



Forrás: a Cseh Köztársaság éves jelentésének adatai alapján a szerző saját szerkesztése

4. A közvetlen külföldi befektetések átvilágításának rendszere Szlovákiában

4.1. Előzmények

A Szlovák Köztársaság a külföldi befektetések átvilágításának a kérdésével csak az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete elfogadását követően kezdett foglalkozni. A meglévő szabályozás mellett 2022 decemberében ért véget a törvényalkotási folyamat, amelynek eredménye egy átfogó átvilágítási eljárásra vonatkozó komplex szabályanyag elfogadása lett, amely várhatóan 2023 tavaszán lép hatályba.

A Szlovák Köztársaság tehát e tanulmány kéziratának lezárásakor még nem rendelkezik hatályos, átfogó jogi szabályozással a témában, csak részleges szabályozás él a létfontosságú (kritikus) infrastruktúra elemeire vonatkozóan, amelyet a kritikus infrastruktúráról szóló 2011. évi 45. törvény tartalmaz. Az új törvény indokolása szerint a „Szlovák Köztársaság és az Európai Unió igényei szempontjából azonban ez a szabályozás nem elegendő, a szlovák jogszabályok nem rendelkeznek az Európai Unió tagállamai és az Európai

Bizottság közötti együttműködésre vonatkozó nemzeti mechanizmusról sem”,⁴⁰ amelyet viszont az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete alapján kötelezően ki kell építeni. Noha a rendelet alapján valamennyi tagállam éves jelentést kell benyújtson a Bizottságnak az előző naptári évre vonatkozóan a területén megvalósult közvetlen külföldi befektetésekről, Szlovákia – ha tett is jelentést a Bizottság felé – azt egyelőre nem tette közzé, így elemei nem ismertek.

4.2. A jelenleg hatályos szabályozás

A rendelet hatálybalépését követően a szlovák állam gyorsan akart valamiféle megoldást a közvetlen külföldi tőkebefektetések szabályozására, így a létfontosságú infrastruktúrákról szóló 2011. évi 45. törvény módosítása történt meg ezzel összefüggésben, mely

„módosítás nagy feltűnést keltett, tárcaközi véleményezési eljárás nélkül fogadták el, és a kormány elé terjesztésétől a Nemzeti Tanács általi jóváhagyásáig 5 munkanap telt el. A kormány által jóváhagyott törvénymódosítás széles körű kritikát váltott ki, aminek eredményeképpen a parlamentben olyan módosítást fogadtak el, amely megváltoztatta az eredeti javaslatot. Ez a jogalkotási tevékenység egy olyan módosítás elfogadásához vezetett, amely különleges státuszt biztosított a Gazdasági Minisztériumnak, és létrehozott egy olyan mechanizmust, amellyel a kormány megakadályozhatja a kritikus infrastruktúra részeként megjelölt vállalatok tulajdonjogának vagy tulajdoni részesedésének átruházását.”⁴¹

Vélhetően a kissé elhamarkodott jogalkotási folyamat eredménye az is, hogy semmilyen módon nem derül ki a jogszabály módosításából, hogy annak az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendeletével való összhang megteremtése lenne a célja.

A 2011. évi 45. törvény a módosítás eredményeként új 9a–9e. §-okkal bővült, amelyek 2021. március 1-jén léptek hatályba. A törvény az értelmező rendelkezései között (2. §) meghatározza a kritikus infrastruktúra fogalmát, és megjelöl pontos ágazatokat és alágazatokat (annak 3. számú mellékletében), amelyeket ennek tekint (pl. közlekedés, energetika, egészségügy, elektronikus kommunikáció stb.), azonban az új szakaszok vonatkozásában leszűkíti azok hatályát két ágazatra és azok alágazataira. Ezek a következők:

- az energetikai ágazat, ezen belül a bányászat, az elektromos energia, a földgáz, a kőolaj és a kőolajtermékek alágazata;
- az ipari ágazat, ezen belül a gyógyszeripar, a kohászati ipar és a vegyipar alágazatai.

A törvény alkalmazása szempontjából a kritikus infrastruktúra eleme különösen egy műszaki építmény, egy közszolgáltatás és információs rendszer a kritikus infrastruktúra ágazatában, amelynek a megzavarása vagy megsemmisülése – ágazati és átfogó

40 A Kormány 1215. számú javaslata a külföldi befektetések átvilágításáról és egyes törvények módosításáról, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPrewiew.aspx?DocID=518284> (letöltés ideje: 2022. 12. 11.), 1. A szerző fordítása.

41 Peter MATUŠKA: *Slovensko a preverovanie investícií*, <https://www.aspi.sk/products/lawText/7/297484/1/2> (letöltés ideje: 2022. 12. 11.). A szerző fordítása.

kritériumok szerint – súlyos, káros következménnyel járna az állam gazdasági és társadalmi funkcióinak ellátására és ezáltal a lakosság életminőségére, életének, egészségének, biztonságának, vagyonának, valamint környezetének védelme szempontjából.⁴²

Az, hogy miért pont ezek a szektorok kerültek kiválasztásra, nem egészen világos, ugyanis a közrend és közbiztonság megóvása nem csak a kijelölt területeken lehet releváns.

Az eljárás során a Gazdasági Minisztérium (GM) jóváhagyását kell kérni a megjelölt kritikus infrastruktúra körében tevékenykedő vállalat tulajdonjogának vagy meghatározott tulajdoni részesedésének átruházásához. A GM eljárása során azt vizsgálja, hogy a tervezett átruházási ügylet nem sérti-e a Szlovák Köztársaság vagy az Európai Unió egy másik tagállama közrendjét vagy nemzetbiztonságát, illetve az Európai Unió érdekeit.

Az eljárás „bejelentés” vagy „kérelem” alapján indul, tehát a tervezett ügylet létrejöttét megelőzően kell azt bejelenteni, illetve a 9a. § (3) bekezdése értelmében kérelmezni; ha a megjelölt kritikus infrastruktúra területén működő vállalkozás például felszámolás vagy csődeljárás alá kerül, és egy ilyen céget kíván értékesíteni, illetve felvásárolni, a befektető előzetesen köteles írásban kérelmezni az átruházás felülvizsgálatát.

A GM 60 napon belül folytatja le a vizsgálatát és határozattervezetet készít, ugyanis a végső döntést a kormány hozza meg. A kormányhatározat tervezetében rögzíteni kell a GM javaslatát az adott ügyben a döntésre vonatkozóan, amely irányulhat arra is, hogy csak bizonyos feltétel szabása esetén adja meg a kormány az engedélyt. A tervezetben rögzítik továbbá a közrendet és nemzetbiztonságot érintő kockázatok elemzését, az átruházással járó előnyöket, illetve kedvezőtlen hatásokat és a jogorvoslatra vonatkozó utasítást.⁴³

A 2011. évi 45. törvény 9b. § (8) bekezdése szerint a Szlovák Köztársaság Biztonsági Tanácsa is vélemény alkot a határozattervezetről.

„A rendelkezés megfogalmazásából egyértelműen kiderül, hogy ez a testület kötelező feladata, de közelebről megvizsgálva nem világos, hogy a jogalkotó mit akart elérni e kötelezettség létrehozásával. A Biztonsági Tanács a 2002 évi 227. alkotmánytörvény 8. cikkének (1) bekezdése alapján jött létre [...] 9 tagból áll. Mind a 9 tag a kormány tagja, és e funkció gyakorlása során nem képviselhetők. [...] A fentiek fényében nem teljesen világos, hogy a jogalkotó miért állapította meg a Biztonsági Tanács kötelezettségét, hiszen a véleményt és a döntéseket a kormány, azaz a Biztonsági Tanács tagjai is meghozzák.”⁴⁴

A kormány határozattal dönt a hozzájárulás megadásáról, feltételekhez kötött megadásáról, megtagadásáról, illetve akár a megadott hozzájárulás visszavonásáról.⁴⁵ Ez utóbbi szankciós jelleggel akkor következhet be, amikor a kérelmező az eljárás során hamis vagy hiányos információkat adott meg, vagy nem tartotta be a kormány által megszabott feltételeket.

A meghozott kormányhatározat ellen 30 napon belül van lehetőség jogorvoslattal élni a Szlovák Köztársaság Legfelsőbb Bírósága előtt. Kiemelendő különbség az Európai

42 2011. évi 45. törvény 2. § (2) bek.

43 2011. évi 45. törvény 9b. § (7) bek.

44 MATUŠKA: *i. m.* A szerző fordítása.

45 2011. évi 45. törvény 9b. § (9)–(10) bekezdések, 9c. §, 9d. § (1) bek.

Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendeletéhez képest, hogy míg a szlovák jogszabályok „*lehetővé teszik az ún. portfólióbefektetések átvilágítását, addig a rendelet a Bizottság véleménye szerint nem terjed ki az ilyen típusú ügyletekre*”.⁴⁶

A röviden ismertetett jelenlegi szabályozás mellett sokkal izgalmasabbnak mutatkozik a közeljövőben hatályba lépő új, átfogó szabályozás a közvetlen külföldi tőkebefektetések átvilágításával összefüggésben, így a következő részben ennek ismertetésére teszünk kísérletet. Az új törvényt 2022. december 14. napján hirdette ki Zuzana Čaputová államfő.⁴⁷

4.3. Az új szlovák átvilágítási törvény rendelkezései

4.3.1. Bevezetés⁴⁸

A kitűzött cél szerint az új törvényben (2022. évi 497. törvény a külföldi befektetések átvilágításáról és egyes törvények módosításáról)⁴⁹ előírt átvilágítási mechanizmus hatékony eszköz a külföldi befektetésekkel kapcsolatos biztonsági kockázatok elleni védelemre. Ennek végrehajtásával a Szlovák Köztársaság nemcsak a biztonsági kockázatok nyomán követésére lesz képes, hanem azok kiküszöbölésére is, konkrét intézkedések elfogadásával, a külföldi befektetések megvalósítása feltételeinek meghatározásával vagy esetleges megtiltásával.

A 2022. évi 497. törvény 3. §-ában szabályozott ún. kritikus külföldi befektetések külön szabályozás alá esnek, amelyet a Szlovák Köztársaság kormánya rendeletben állapít meg. Ezek olyan külföldi beruházások, amelyek esetében feltételezhető a biztonságra vagy a közrendre gyakorolt negatív hatás fokozott kockázata, és amelyek megvalósítása a 2022. évi 497. törvény alapján előzetes felülvizsgálat, átvilágítás nélkül tilos (pl. egyes védelmi beruházások, a digitális szolgáltatások, az információk kriptográfiai védelmét szolgáló eszközök, a média, a kritikus infrastruktúra elemei stb.). Bár a szabályok végrehajtása bizonyos korlátozást jelent a külföldi befektetések területén, a törvény célja, hogy a külföldi befektetők számára jogbiztonságot, valamint a különböző harmadik országokból származó külföldi befektetőkkel szembeni megkülönböztetésmentes bánásmódot garantálja, illetve egy működőképes átvilágítási mechanizmus bevezetését valósítsa meg.

A törvényjavaslat előkészítése során az előterjesztő az Európai Unió kiválasztott tagállamainak (pl. Németország, Franciaország, Finnország, Ausztria), valamint az Európai Unión kívüli egyes országok (pl. USA, Ausztrália) jogszabályait és gyakorlati tapasztalatait is figyelembe vette, emellett több utalás található a szomszédos Cseh Köztársaság szabályozására is. A 2022. évi 497. törvény hatálybalépésének időpontja 2023. március

46 MATUŠKA: *i. m.* A szerző fordítása.

47 Lásd: *Prezidentka podpísala zákon o posudzovani bezpečnosti zahraničných investícií*, <https://hn24.hnonline.sk/hn24/96056161-prezidentka-podpisala-zakon-o-posudzovani-bezpecnosti-zahranicnych-investicii> (letöltés ideje: 2022. 12. 29.).

48 A fejezethez lásd *A Kormány 1215. számú javaslata...*, *i. m.*, 1–2.

49 *A 497/2022. törvény a külföldi befektetések átvilágításáról és egyes törvények módosításáról*, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/497/20230301> (letöltés ideje: 2022. 12. 29.).

1. napja; ebben rögzítésre került, hogy nem kell alkalmazni azokra a külföldi befektetésekre, amelyek e törvény hatálybalépése előtt valósultak meg.

A törvénytervezet indokolásában kikötésre került tehát az új jogszabály kibocsátásának azon célja is, hogy egy olyan átvilágítási mechanizmust vezessen be, amely hatékony eszköz lehet a külföldi befektetésekkel kapcsolatos esetleges biztonsági kockázatok elleni védelemben. Erre tekintettel az új jogszabály központi fogalmai a biztonság és a közrend. Ezek alatt különösen a szuverenitás, a területi integritás, az emberi és a polgári alapjogok és alapszabadságok tiszteletben tartásán alapuló demokratikus és jogállam elveinek védelmét, az élet, az egészség, a tulajdon védelmét, valamint a Szlovák Köztársaság védelmi képességének biztosítását értik. Rögzítették azt is, hogy – mivel mindkét fogalom jelentése változhat – az indítványozó nem határozza meg azokat kifejezetten a törvényben.

4.3.2. A 2022. évi 497. törvény alapvetései

A törvény a beruházásoknak két fajtáját különbözteti meg. A 3. § rendelkezik a kritikus külföldi befektetés fogalmáról, míg a 2. § az egyéb külföldi befektetésekről szól, melyek nem tartoznak a kritikus befektetések körébe. A kritikus külföldi beruházásokkal kapcsolatosan a nagyobb vélelmezett kockázat miatt szigorúbb a szabályozás.

Az új törvény az átvilágítás alá eső külföldi befektetések típusát tekintve eltér az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452. rendeletétől az ott rögzített fogalmakon túlmutat. A 2022. évi 497. törvény 3. §-a szerint „kritikus külföldi befektetés olyan külföldi befektetés, amellyel kapcsolatban a célszemélynek vagy tevékenységének az állam alapvető funkcióinak fenntartása szempontjából való jelentősége miatt fokozottan fennáll a Szlovák Köztársaság biztonságára vagy közrendjére gyakorolt negatív hatás kockázata”.⁵⁰ A törvény 68. § (1) bekezdésével összhangban a szlovák kormány rendeletben állapítja meg a kritikus külföldi befektetések pontos körét. A törvénytervezethez benyújtott magyarázat alapján nem volt indokolt zárt listát létrehozni, mert egy észszerűen rugalmas rendszert kívántak megvalósítani, emiatt döntöttek a külön kormányrendeleti szabályozás mellett. A törvény 2. § (1) bekezdése alapján a

„külföldi befektetés az a befektetés, amelyet külföldi befektető tervez vagy hajt végre, függetlenül attól, hogy a Szlovák Köztársaság jogszabályai alkalmazandók-e, ha az lehetővé teszi a külföldi befektető számára, hogy közvetlenül vagy közvetve

a) megszerezze a célszemélyt vagy a célszemély egy részét (e tekintetben a törvény közvetlenül utal a Kereskedelmi törvénykönyv 476–488. §-aira, amelyek a vállalkozás vagy annak egy része átruházására irányuló szerződést szabályozzák),

b) tényleges részesedést gyakoroljon a célszemélyben, a törvény 4. §-ának megfelelően, azaz a célszemély alaptőkéjének vagy szavazati jogainak legalább 10%-át kitevő részesedéssel rendelkezik, ha kritikus külföldi befektetésről van szó (a törvény 3. §-a), vagy a célszemély alaptőkéjének vagy szavazati jogainak legalább 25%-át kitevő részesedéssel rendelkezik, ha olyan külföldi befektetésről van szó, amely nem minősül kritikus külföldi befektetésnek,

50 A szerző fordítása.

- c) növelje a célszemélyben való tényleges részesedését [a tervezet 2. § (5) bekezdésének megfelelő mértékre],
- d) ellenőrzést gyakoroljon a célszemély felett [a versenytörvény 7. § (4) bekezdése szerint, a vállalkozás tevékenységei feletti döntő befolyás gyakorlásának lehetősége, amely lehetővé teszi, hogy a befolyást szerző fél döntő befolyást gyakoroljon a vállalkozás szerveinek összetételére, szavazására vagy döntéshozatalára],
- e) a célszemély lényeges eszközeiben tulajdonjogot vagy egyéb jogokat szerezhethet, amennyiben kritikus külföldi befektetésről van szó; az egyéb jog a célszemély lényeges eszközeinek használatára vagy elidegenítésére vonatkozó jogot jelenti”.⁵¹

A 2. § (3) bekezdése olyan helyzeteket szabályoz, amelyek nem tartoznak a törvény hatálya alá, így például az áruk, termékek, árukészletek vagy szolgáltatások eladása vagy vásárlása céljából a szokásos üzletmenet keretében végrehajtott ügyleteket, valamint azokat a befektetéseket, amik olyan szervezetek között valósulnak meg, amelyek részvényesei vagy tulajdonosai ugyanazok a személyek. A negatív szabályozás indoka vélhetően az, hogy ezen ügyleteket nem tartják olyan súlyúnak a közrend és -biztonság szempontjából, hogy ezekbe állami beavatkozás lenne szükséges.

A külföldi befektetés fogalmának részletezése mellett mindenképp szükség van a külföldi befektető fogalmának tisztázására. A külföldi befektető fogalmát a 2022. évi 497. törvényben úgy rögzítették, hogy az összes harmadik országból származó külföldi befektetőt (természetes és jogi személyeket is) magában foglalja. A rendelkezés fő célja, hogy ne hagyjon teret a törvény kijátszására.

A 2022. évi 497. törvény 4. §-a alapján külföldi befektető az, aki külföldi befektetést hajtott végre vagy ilyen befektetést tervez, és

- nem a Szlovák Köztársaság vagy az Európai Unió más tagállamának állampolgára, vagy
- nem rendelkezik bejegyzett székhellyel a Szlovák Köztársaságban vagy az Európai Unió más tagállamában.

Külföldi befektetőnek minősíti a 2022. évi 497. törvény a Szlovák Köztársaság vagy az Európai Unió más tagállamának azt az állampolgárát vagy a Szlovák Köztársaságban vagy az Európai Unió más tagállamában letelepedett személyt is, aki külföldi befektetést hajtott végre vagy ilyen befektetést tervez, ha a külföldi beruházás finanszírozását harmadik ország hatósága (azaz egy olyan „kormány, más hatóság, területi vagy helyi hatóság, amely olyan államban gyakorol közhatalmat, amely nem tagja az Európai Uniónak”⁵²) vagy harmadik országbeli tőkerészesedéssel rendelkező szervezet által nyújtott források biztosítják, vagy egyéb módokon van arra lehetőség, hogy vagy a beruházó a külföldi beruházással kapcsolatban harmadik országból származó jogalannyal, harmadik ország hatóságával, vagy harmadik ország tőkerészesedéssel rendelkező jogalannyal összehangoltan járjon el.

Külföldi befektetőnek minősíti továbbá a 2022. évi 497. törvény azt a külföldi elemmel rendelkező vagyoni jogi konstrukciót (pl. tröszt) is, amelynek számlájára a külföldi

51 A szerző fordítása.

52 2022. évi 497. törvény 6. § (c) pont. A szerző fordítása.

befektetést végrehajtották vagy tervezik végrehajtani. Ha pedig a külföldi elemmel rendelkező vagyoni jogi konstrukció nem rendelkezik jogi személyiséggel, akkor a konstrukció vagyongazdálkodóját kell külföldi befektetőnek tekinteni.⁵³

4.3.3. Az átvilágítási eljárás menete

A 2022. évi 497. törvény lehetővé teszi, hogy a vállalatok maguk kérjék a külföldi beruházás felülvizsgálatát annak végrehajtása előtt, emellett a Gazdasági Minisztérium hivatalból is eljárhat. Azt feltételezve, hogy a kritikus külföldi befektetések magasabb kockázatot jelenthetnek a Szlovák Köztársaság biztonsága és közrendje szempontjából, e beruházások nem valósíthatók meg előzetes átvilágítási eljárás nélkül, tehát ezekben az esetekben a külföldi befektetőnek mindenképpen felülvizsgálati kérelmet kell benyújtania. A kritikus külföldi befektetés végrehajtása csak azt követően kezdhető meg, hogy a külföldi beruházó kérelmezte annak ellenőrzését, és a Gazdasági Minisztérium határozatot hozott a külföldi beruházás engedélyezéséről vagy feltételes engedélyezéséről.

A kritikus külföldi beruházások körébe nem tartozó külföldi beruházások összefüggésében tehát alapvetően nem számolnak biztonsági kockázattal, azonban a GM-nek joga van a „nem kritikus” külföldi befektetéseket is átvizsgálni.

A külföldi befektető a nem kritikus beruházások végrehajtását tehát megkezdheti, függetlenül attól, hogy az eljárás még folyamatban van-e, azonban számolnia kell az eljárás lehetséges – számára negatív – kimeneteleivel. Annak érdekében azonban, hogy a nem kritikus beruházások során is éljenek a beruházók az előzetes felülvizsgálat-kérés lehetőségével, a cseh szabályozáshoz hasonló „ösztönző” rendszert vezettek be. Az adott külföldi beruházás tekintetében az eljárás újbóli megindítása a jövőben azonos kritériumok mellett hivatalból nem megengedett, kivéve a 2022. évi 497. törvény 28. §-ában meghatározott eseteket.

A 2022. évi 497. törvény tehát a GM-et jelöli ki a külföldi befektetések biztonság és közrend védelme érdekében történő átvilágítása terén eljáró hatóságként.⁵⁴ Emellett a törvény végrehajtásával összefüggő valamennyi feladat kulcsszereplője a GM. A törvény elválasztja egymástól azt az eljárást, amely során a külföldi beruházásnak a Szlovák Köztársaság biztonságára és közrendjére gyakorolt negatív hatásának kockázatát méri fel a 15. § szerint, valamint a tulajdonképpeni átvilágítási eljárást, amelyet a 16–21. §-ok szerint rendel vizsgálni. A külföldi befektetéseket a GM a Szlovák Köztársaság és az Európai Unió biztonságának és közrendjének védelme szempontjából vizsgálja a törvény 10. §-ában meghatározott faktorok, valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 452/2019 rendeletében meghatározott kritériumok figyelembevételével, melynek során más hatóságokkal (pl. hírszerző szolgálatokkal) is konzultál külföldi befektetésekről, valamint együttműködik más uniós tagállamokkal és az Európai Bizottsággal.

A vizsgált tényezőkkel kapcsolatban a törvényjavaslat indokolásában külön hangsúlyozásra került, hogy

53 2022. évi 497. törvény 4. § (4) bek.

54 2022. évi 497. törvény 7. § (1) bek. a) pont.

„a tényezők bármelyikének azonosítása nem vezet automatikusan a külföldi beruházás megtiltásához. A törvény végrehajtásának egyik alapelve az arányosság elve, így az értékelés elkerülhetetlen része szükségszerűen a külföldi beruházásból eredő potenciális biztonsági kockázatok felmérésére összpontosul, beleértve a beruházás megvalósításának következményeit is, különösen azok terjedelme, súlyossága és időtartama tekintetében. Az értékelésnek ezt a részét szükségszerűen követi egy olyan szakasz, amelynek célja annak felmérése, hogy az azonosított biztonsági kockázat, beleértve az azonosított következményeket is, mérsékelhető-e.”⁵⁵

Az eljárás tehát kétféleképpen indulhat:

1. Kérelemre. Ha a külföldi beruházás kritikus külföldi beruházásnak minősül, nincs mérlegelési lehetősége a külföldi befektetőnek, a külföldi beruházás megvalósítása előtt mindenképp felülvizsgálati kérelmet kell benyújtania. Ha a külföldi beruházás nem minősül a külön rendelet alapján kritikus külföldi beruházásnak, a külföldi befektetőnek akkor is van lehetősége arra – hasonlóan a cseh előzetes konzultációs lehetőséghez –, hogy a beruházás megvalósítása előtt annak vizsgálatát kérje.

2. Hivatalból. Főszabály szerint a beruházás megvalósításától számított 2 éven belül a GM saját vagy valamelyik konzultáló hatóság, a rendőrség, illetve a hírszerző szolgálat kezdeményezésére hivatalból eljárást indít,

- *„ha feltételezhető, hogy a külföldi befektetés negatív hatásának kockázata már a befektetés időpontjában is fennállt,*
- *az Európai Unió egy másik tagállama indokolással ellátott észrevételt, vagy az Európai Bizottság véleményt fogalmazott meg a külföldi beruházásról; vagy*
- *fennáll a gyanú, hogy a törvényt kijátszották.”⁵⁶*

4.3.4. A külföldi befektetés kedvezőtlen hatásai kockázatának értékelése

A 2022. évi 497. törvény 15. §-a tartalmazza a hatásvizsgálatra vonatkozó szabályokat. Ez az eljárás tehát a külföldi befektető kérelmére indul, mégpedig az olyan beruházások kapcsán, amelyek nem minősülnek a jogszabály szerint kritikus beruházásnak. Az eljárás célja a (nem kritikus) külföldi beruházásnak a Szlovák Köztársaság biztonságára és közrendjére gyakorolt esetleges negatív hatásai kockázatának azonosítása.

Tehát a kritikus beruházások vagy a hivatalból indított eljárás esetében nem a 2022. évi 497. törvény 15. §-a szerinti eljárást kell alkalmazni, hanem közvetlenül a törvény 16. és azt követő §-ai szerinti átvilágítás következik be.

A „nem kritikus” külföldi beruházás vizsgálatára irányuló kérelem beérkezését követően a Gazdasági Minisztérium haladéktalanul tájékoztatja az összes érintett szervezetet a kérelem beérkezéséről. *Terminus technikus*beli eltérés a cseh szabályozáshoz képest, hogy a szlovák jogszabály az érintett hatóságok véleménycseréjét nevezi konzultációs eljárásnak, míg a cseh szabályozás a beruházó által megindított előzetes vizsgálati eljárást hívja így, ami azonban tartalmában a szlovák kockázateértékelésnek felel meg.

⁵⁵ *A Kormány 1215. számú javaslata..., i. m. 16. A szerző fordítása.*

⁵⁶ 2022. évi 497. törvény 12. §. A szerző fordítása.

A konzultáló hatóságokra vonatkozóan a 2022. évi 497. törvény értelmező rendelkezései⁵⁷ között találunk útmutatást; ezek szerint a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma, a Védelmi Minisztérium, a Külügyi és Európai Ügyek Minisztériuma, valamint – amennyiben ez a hatáskörüket érinti – más minisztériumok vesznek részt a konzultációs eljárásban.

Ha a konzultáció során nem állapítanak meg a Szlovák Köztársaság biztonságára vagy közrendjére kockázatot a külföldi beruházással kapcsolatban, a GM erről haladéktalanul írásos igazolást küld a külföldi beruházónak.

Amennyiben azonban felmerül, hogy a külföldi beruházás negatív hatással lehet a Szlovák Köztársaság biztonságára vagy közrendjére, a GM köteles a külföldi beruházást átvilágítani. A kérelem beérkezésétől számított 45 napon belül kell a GM-nek a vonatkozó igazolást kiállítani vagy az átvilágítást megkezdeni. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el, törvényi vélelem keletkezik a kockázatok hiányára nézve.⁵⁸ Az átvilágítás megkezdéséről mind a beruházót, mind pedig a célszemélyt értesíteni kell.

4.3.5. Az átvilágítás

Látható tehát, hogy az előzőekben részletezett hatásvizsgálat egyfajta előzmény-eljárása lehet a tényleges átvilágításnak, csakúgy, mint a cseh szabályozásban az előzetes konzultációs eljárás. Emellett azonban ez a fajta hatásvizsgálat sem következik be minden esetben, hiszen ha például kritikus külföldi befektetésről van szó, azonnal átvilágítási eljárás indul. Az eljárás megindulásának az időpontja minden esetben a beruházó és a célszemély értesítésének a napja, és legfeljebb 130 nap áll a GM rendelkezésére a határozata meghozatalára. Amennyiben ez a határidő eredménytelenül telik el, úgy kell tekinteni, hogy a beruházás nincs negatív hatással a közrendre és biztonságra, így végrehajtható.

A szabályozás azt is rögzíti, hogy az átvilágítás megindításáról szóló értesítésnek tartalmaznia kell többek között a külföldi befektető és a célszemély kötelezettségére (a Gazdasági Minisztériumnak a valóságnak megfelelő és teljes körű információk, dokumentumok és magyarázatok megadására vonatkozó kötelezettség), valamint az eljárásban való együttműködés elmulasztására, továbbá az együttműködés elmulasztásával kapcsolatos szabálysértésekre vonatkozó tájékoztatást.

Ha az eljárást hivatalból indították, a GM az értesítésben felhívja a külföldi befektetőt a külön rendeletben előírt átvilágításra vonatkozó formanyomtatvány benyújtására is.⁵⁹

A GM egyidejűleg megküldi a konzultáló szervezetnek az átvilágítandó beruházásra vonatkozó, rendelkezésre álló információkat, dokumentumokat. A törvény alapinformációnak tekinti különösen a külföldi befektető származására, a külföldi befektetés típusára, a külföldi befektetés tárgyára, valamint az arra vonatkozó információkat, hogy a külföldi befektetés tervezett vagy megvalósult-e.

Alapesetben az eljárás megindításától számított 40 nap áll rendelkezésére a konzultáló hatóságoknak, hogy véleményt nyilvánítsanak a külföldi befektetésnek a Szlovák Köztársaság biztonságára és közrendjére gyakorolt hatásáról, mely egy alkalommal

57 2022. évi 497. törvény 6. § h) pontja.

58 2022. évi 497. törvény 15. § (7) bek.

59 2022. évi 497. törvény 70. § (2) bek. b) pontja.

– az érintett konzultáló hatóság kérelmére – 20 nappal meghosszabbítható. A határidő, illetve a póthatáridő eredménytelen leteltét követően itt is törvényi vélelem keletkezik arra nézve, hogy az adott hatóság részéről nem áll fenn a negatív, kockázatot észlelő véleménye.⁶⁰

Az átvilágítási eljárás eredményét tekintve, az többféle lehet a Szlovák Köztársaság biztonságára és közrendjére gyakorolt hatások vizsgálatát tekintve:

- megállapítható, hogy a külföldi beruházás nem jár negatív hatással,
- megszülethet egy véleménytervezet, amely szerint a külföldi beruházás olyan negatív hatással jár, amely meghatározott és ebben a dokumentumban ismertetett intézkedésekkel kiküszöbölhető,
- megszülethet egy véleménytervezet, amely szerint a külföldi beruházás negatív hatással jár, és annak végrehajtását meg kell tiltani.

A törvény biztosítja a külföldi befektető számára a jogot, hogy az említett véleménytervezeteket véleményezze, és többek között egyéb enyhítő intézkedéseket, valamint azok betartását biztosító egyéb kötelezettségeket is javasolhat. A befektető véleményét 15 napon belül közölheti a véleménytervezet kézhezvételétől. Amennyiben nem nyilatkozik, egyetértését vélelmezni kell.

4.3.6. Az eljárás alapján meghozható döntések⁶¹

Az elvégzett átvilágítási eljárás a

*„következő eredményekhez vezethet: i. a külföldi beruházás engedélyezéséről szóló határozat, ha az nem jár negatív hatással, ii. a külföldi beruházás feltételes engedélyezéséről szóló határozat, amely intézkedéseket tartalmaz az azonosított negatív hatás kiküszöbölésére, és iii. a külföldi beruházás megtiltásáról szóló határozat”.*⁶²

1. *A külföldi beruházás engedélyezéséről szóló határozat.* A GM az egyeztetések befejezését követő tíz napon belül adja ki, a határozat kötelező minimális tartalma a 2022. évi 497. törvényben szabályozott⁶³ (döntés, a külföldi beruházó azonosító adatai, a célszemély azonosító adatai, a vizsgált külföldi beruházás leírása, az indokolás, a jogorvoslatról szóló tájékoztatás, a határozatot hozó hatóság megnevezése, a határozat kelte, a felhatalmazott személy neve, vezetékneve és beosztása, a felhatalmazás).

2. *A külföldi beruházás feltételes engedélyezéséről szóló határozat.* Ha az átvilágítás során megállapítják, hogy a külföldi beruházás negatív hatást gyakorolhat a Szlovák Köztársaság, illetve az EU biztonságára vagy közrendjére, azonban a feltárt kockázat hatékonyan csökkenthető, ebben az esetben feltételes engedélyt kap a beruházó. A meghozott határozat alakításait tekintve csaknem azonos az 1. pontban ismertetett engedélyező határozattal, azonban a határozat rendelkező része kibővül az enyhítő intézkedések

60 2022. évi 497. törvény 16. § (4) bek.

61 Lásd 2022. évi 497. törvény 18–20. §§.

62 Michaela STESSL, Andrej LISKA: *Nový slovenský zákon o preverovaní zahraničných investícií*, <https://slowakei.ahk.de/sk/news/news-details/novy-slovensky-zakon-o-preverovani-zahranicnych-investicii> (letöltés ideje: 2022. 12. 29.). A szerző fordítása.

63 2022. évi 497. törvény 18. § (2) bek.

leírásával, valamint ezen intézkedések végrehajtásának biztosítására vonatkozó kötelezettségek megállapításával és ezek végrehajtásának határidejével.

„Az enyhítő intézkedésre példa az a kötelezettség, amely biztosítja (például a külföldi befektető és a célszemély közötti szerződéses kapcsolat módosításával), hogy a külföldi befektető a célszemélyben a tényleges részesedésnél kisebb részesedést szerezzen, vagy hogy ne szerezzen hozzáférést bizonyos érzékeny információkhoz vagy technológiához a célszemélyben lévő alaptőke-részesedéssel vagy szavazati joggal együtt. Az enyhítő intézkedések további példái lehetnek a célszemély által Szlovákiában végzett bizonyos tevékenységek fenntartására vagy biztosítására vonatkozó kötelezettség, pl. kutatás, a közegészségügy védelmének biztosítása, a célszemély által már megkötött szerződések teljesítésének biztosítása, egy jelentős áru/termék szállításának fenntartása, bizonyos fontos inputanyagok további biztosítása, ha azokat szükségesnek ítélik stb.”⁶⁴

Megjegyzendő, hogy a feltételekkel megadott határozat utóbb módosítható is, amennyiben ez indokoltá válik, akár kérelem alapján, akár hivatalból.⁶⁵

3. *A külföldi beruházás megtiltása.* A külföldi beruházás megtiltásáról a Gazdasági Minisztérium akkor hoz határozatot, ha a külföldi beruházás negatív hatással van a Szlovák Köztársaság, illetve az EU biztonságára vagy közrendjére, és a feltárt biztonsági kockázatok vonatkozásában nem azonosítható olyan eszköz, amely azt hatékonyan csökkenthetné. A külföldi beruházás megtiltásáról szóló határozat meghozatalának feltétele a kormány hozzájárulása.

4. *A külföldi beruházás vélelmezett engedélyezése.* Speciális esetnek tekinthető a 2022. évi 497. törvény 21. §-ában szabályozott módon „létrejött” engedély, ugyanis a kormány nincs kötve a GM elutasító véleményéhez. Ha tehát a kormány nem ért egyet azzal a véleménnyel, hogy a külföldi beruházás negatív hatással jár, akkor vélelmezni kell, hogy nincs negatív hatás, és azt is, hogy GM határozatot hozott a külföldi beruházás engedélyezéséről. Ebben az esetben a külföldi beruházási engedélyről szóló határozat kézbesítési időpontjának a kormányhatározat meghozatalát követő harmadik napot kell tekinteni.

A törvény szerint a szóban forgó döntések minden esetben elektronikus formában születnek az elektronikus közigazgatásról szóló törvénynek megfelelően, és azokat a külföldi befektetőnek, valamint a konzultáló hatóságoknak, a Pénzügyminisztériumnak, a rendőrségnek és a titkosszolgálatoknak kézbesítik. A meghozott döntés ellen a beruházó 15 napon belül fellebbezhet, ennek azonban nincs halasztó hatálya.

4.3.7. Egyéb rendelkezések

Az átvilágítási eljárás rendje, valamint az azzal összefüggésben kiadható határozatok rögzítése mellett a 2022. évi 497. törvény szabályozza az eljárás felfüggesztésének (pl. amikor előzetes kérdés elbírálása szükséges), megszüntetésének (pl. a befektető visszavonja a kérelmet vagy meghal stb.) és megismétlésének eseteit.⁶⁶

64 A Kormány 1215. számú javaslata..., i. m., 25. A szerző fordítása.

65 Lásd 2022. évi 497. törvény 27. §.

66 Lásd 2022. évi 497. törvény 22–23. és 27. §§.

A külföldi befektetések átvilágításáról szóló törvény különös figyelmet fordít a kiadott határozatokban előírt kötelezettségek szabályozására, a befektető által benyújtandó jelentés előírására, valamint részletesen tartalmazza az adminisztratív ellenőrzés és a helyszíni ellenőrzés szabályait.⁶⁷

A norma egy teljes, különálló fejezetben kimerítő részletességgel szabályozza a törvény rendelkezéseinek megszegésével összefüggő jogsértéseket és az ezekhez kapcsolódó szankciókat. Ugyancsak külön fejezetet szán az EU Bizottságával és más EU-tagállamokkal folytatandó együttműködési mechanizmus rögzítésére.⁶⁸

5. Zárógondolatok

A közvetlen külföldi befektetések pozitív hatásai mellett felismert veszélyekre reagálva az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendeletében bevezetett átvilágítási eljárás lassanként az EU valamennyi tagállamában meghonosodik. Annak ellenére, hogy az eljárás bevezetése nem kötelező, a tagállamok a saját nemzeti érdekük figyelembevételével felismerték, hogy a külföldi befektetések esetleges nemkívánatos hatásainak elkerüléséhez jó eszköz lehet az átvilágítási eljárás. Ehhez azonban a megalkotott jogszabályi előírások valódi, mélyreható és érdemi végrehajtására van szükség, amihez anyagi és humán erőforrás szükséges. Az első gyakorlati tapasztalatokat követően szükség van továbbá a megfelelő korrekciókra is, hogy az eljárások valóban gyorsak és hatékonyak legyenek, minél kevésbé gátját képezve az egyébként gazdasági hajtóerőt jelentő beruházásoknak. Az, hogy az egyébként nem kötelező *screening* eljárást mindkét vizsgált ország bevezette, és mind a cseh, mind a szlovák szabályozás túlmutat a minimumszabályozáson, azt mutatja, hogy valódi szűrőként szeretnék az átvilágítást alkalmazni, a saját nemzeti érdekeik védelmében.

Irodalomjegyzék

1. EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról*, COM/2017/0487 final – 2017/0224 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0487> (letöltés ideje: 2022. 11. 21.).
2. EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Üdvözljük a közvetlen külföldi befektetéseket, ugyanakkor biztosítjuk alapvető érdekeink védelmét*, COM/2017/0494 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0494> (letöltés ideje: 2022. 11. 22.).
3. EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Iránymutatás a tagállamoknak – Közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme az (EU) 2019/452. rendelet (a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet) alkalmazásának*

67 Lásd 2022. évi 497. törvény 29. és 31–33. §§.

68 Lásd 2022. évi 497. törvény 5. és 6. fejezetei.

megkezdése előtt, C(2020)1981, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2020\)1981&lang=hu](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2020)1981&lang=hu) (letöltés ideje: 2022. 11. 26.).

4. Petr JEDLIČKA: *Prověřování zahraničních investic ve zkratce I.*, <https://pravo21.cz/pravo/proverovani-zahranicnich-investic-ve-zkratce-i> (letöltés ideje: 2022. 11. 29.).
5. Petr JEDLIČKA: *Prověřování zahraničních investic ve zkratce II.*, <https://pravo21.cz/pravo/proverovani-zahranicnich-investic-ve-zkratce-ii> (letöltés ideje: 2022. 12. 05.).
6. Peter MATUŠKA: *Slovensko a preverovanie investícií*, <https://www.aspi.sk/products/law-Text/7/297484/1/2> (letöltés ideje: 2022. 12. 11.).
7. Robert NERUDA, Roman SVĚTNICKÝ, Martin ROTT: *Česká republika od 1. května 2021 spustí systém prověřování zahraničních investic*, <https://www.havelpartners.cz/system-proverovani-zahranicnich-investic-cr/> (letöltés ideje: 2022. 11. 29.).
8. Jaroslava SAXLOVÁ: *Prověřování zahraničních investic v České republice*, <https://www.pravniprositor.cz/clanky/proverovani-zahranicnich-investic-v-ceske-republice> (letöltés ideje: 2022. 11. 29.).
9. Michaela STESSL, Andrej LISKA: *Nový slovenský zákon o preverovaní zahraničných investícií*, <https://slowakei.ahk.de/sk/news/news-details/novy-slovensky-zakon-o-preverovaní-zahranicnych-investicií> (letöltés ideje: 2022. 12. 29.).
10. *** *Access2Markets – Types of Investment*, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment> (letöltés ideje: 2022. 11. 21.).
11. *** *A Kormány 1215. számú javaslat a külföldi befektetések átvilágításáról és egyes törvények módosításáról*, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPrewiew.aspx?DocID=518284> (letöltés ideje: 2022. 12. 11.).
12. *** *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról*, PE/72/2018/REV/1, HL L 79I., 2019.3.21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32019R0452> (letöltés ideje: 2022. 11. 21.).
13. *** *Kormányjavaslat a külföldi befektetések átvilágításáról és a kapcsolódó jogszabályok módosításáról szóló törvényhez* (A külföldi befektetések átvilágításáról szóló törvény), <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=173161> (letöltés ideje: 2022. 11. 28.).
14. *** *Prezidentka podpísala zákon o posudzovaní bezpečnosti zahraničných investícií*, <https://hn24.hnonline.sk/hn24/96056161-prezidentka-podpisala-zakon-o-posudzovani-bezpecnosti-zahranicnych-investicií> (letöltés ideje: 2022. 12. 29.).
15. *** *Výroční zpráva o prověřování zahraničních investic v České republice za období 1.5.2021 až 30.4.2022*, <https://www.mpo.cz/assets/cz/zahranicni-obchod/proverovani-zahranicnich-investic/2022/8/VYROCNI-ZPRAVA-o-proverovani-zahranicnich-investic-v-CR-2021-2022.pdf> (letöltés ideje: 2022. 12. 07.).