

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3284/2020. (VII. 17.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll-indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése utólagos absztrakt normakontroll tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodás kihirdetéséről és a 2015. évi XLI. törvénnyel kihirdetett, a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-án aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményhez csatolt Alapszabály módosításának kihirdetéséről szóló 2019. évi XI. törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről 5.2–5.4 pontja, 6.1 és 6.4 pontja, valamint 11.1 pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Ötvenhárom országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdésére hivatkozva utólagos normakontroll-indítvánnyal kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodás kihirdetéséről és a 2015. évi XLI. törvénnyel kihirdetett, a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-én aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményhez csatolt Alapszabály módosításának kihirdetéséről szóló 2019. évi XI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. §-ában foglalt Megállapodás a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről (a továbbiakban: Megállapodás) 5.2–5.4 pontjai, 6.1 és 6.4 pontjai, valamint 11.1 pontja ellentétesek az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, 25. cikkével, 41. cikk (2) bekezdésével, valamint a 46. cikk (1) bekezdésével, továbbá kérelmeztek, hogy azokat az Alkotmánybíróság a hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg.
- [2] Az indítványozók hivatkoztak a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban, illetve a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglaltakra, mivel indítványuk nemzetközi szerződést kihirdető törvénynek a szerződést kihirdető rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására irányul. Ebből következőleg az Alkotmánybíróság döntése a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettség tartalmát közvetlenül nem érintheti ugyan, de az Alkotmánybíróság korábbi döntésével összhangban úgy vélik, hogy nem érvényesülhet a magyar jogban olyan nemzetközi kötelezettségvállalás, amelynek tartalma következtében az Alaptörvény sérelme következne be.
- [3] 2. Az eljárás megindításának az indítványban szereplő indokai a következők.
- [4] A Nemzetközi Beruházási Bank (a továbbiakban: NBB vagy Bank) alapvető célja a gazdasági fejlődés, a nemzeti gazdaságok versenyképességének, a kereskedelmi és a gazdasági kapcsolatok és a beruházási tevékenységgel összefüggő együttműködési lehetőségek, a tagországok érdekeinek megfelelő elősegítése. Az indítványozók

állítása szerint a Megállapodás 5. pontja a fejlesztési-beruházási banki funkción jóval túlterjeszkedő pénzügyi jogosultságokat ismertet el a magyar jogrendben az NBB számára. A Tv. 5.1. pontja szerint ugyanis „[a] Bank hatásköre (korlátozás nélkül) az alábbiakra terjed ki:

(a) a Bank tagjainak és tagállamai területén működő szervezeteinek beruházási projektjeihez és programjaihoz, valamint egyéb, a Bank hitelezési politikájának megfelelő projektekhez finanszírozást (vagy társfinanszírozást) készít elő és bonyolít le, ideértve kölcsön nyújtását vagy tőkerészesedés megszerzését szervezetekben a saját forrásai felhasználásával, valamint olyan forrásokból, melyekhez a nemzetközi vagy nemzeti pénzpiacokon jutott, valamint egyéb elérhető forrásokból;

(b) értékpapír és származékos ügyletekben vesz részt, pénzügyi szerződéseket köt, kötvényeket és egyéb pénzügyi eszközöket bocsát ki, pénzt, valutákat, pénzügyi eszközöket, értékpapírokat és nemesfémeket, valamint egyéb alapanyagokat fogad, vásárol, tart és helyez ki, számlákat vezet bármilyen valutában;

(c) befektetési és banki szolgáltatásokat nyújt;

(d) pénzügyi lízing szolgáltatásokat nyújt;

(e) a tagállamok területén működő szervezetek közötti, a Bank tagállamai és más államok közötti, valamint a tagállamok területén működő szervezetek és más államok szervezetei közötti export és import műveleteket finanszíroz, azokra garanciákat nyújt;

(f) a Bank tagjai, a Bank tagállamainak szervezetei és egyéb szervezetek által alapított különleges célú és befektetési alapok vagyonkezelőjeként jár el;

(g) konzultációs, tájékoztatói és elemzési szolgáltatásokat nyújt;

(h) tanácsadói támogatást nyújt a Bank tagállamai szervezeteinek és kormányügynökségeinek a beruházási projektek és programok, valamint külkereskedelmi műveletek finanszírozásának előkészítéséhez és lebonyolításához a Bank fejlesztési stratégiájának keretén belül;

(i) együttműködik állami hatóságokkal és kormányügynökségekkel, nemzetközi szervezetekkel és egyéb intézményekkel, együttműködést alakít ki a Bank tagállamainak szervezetei és más államok szervezetei között; valamint

(j) egyéb üzleteket és ügyleteket köt a Bank megalapításáról szóló Egyezményben megnevezett célokkal összhangban.”

- [5] Az indítványozók kiemelten hivatkoznak a „korlátozás nélküliség” tényére, ami lehetővé teszi az NBB számára, hogy a banki szolgáltatásokon túli alapfunkción belül, de azon kívül is pénzügyi szolgáltatások igen széles körét végezze úgy, hogy e tény nem az erre jogosult hatóság, azaz a Magyar Nemzeti Bank általi, a jogszabályi feltételek fennállásán alapuló engedélyen, hanem magán a Tv.-n, valamint a nemzetközi szerződésen alapul.
- [6] Az indítványozók álláspontja szerint a Tv. 5.2–5.4, 6.1, 6.4 valamint 11.1 pontjában foglalt kiváltságok azt biztosítják az NBB számára, hogy tevékenységét Magyarországon teljeskörűen és függetlenül, saját maga által meghatározott követelmények alapján, a számviteli szabványok bevezetésétől mentesen gyakorolhatja. Banki tevékenysége hazai pénzügyi és szabályozói felügyeletnek, engedélyeztetési és regisztrációs kötelezettségeknek nem tárgya, vagyona, archívuma, műveletei mindenféle jogi eljárás és hatósági vagy bírósági intézkedés alól mentesek. Végül pedig az NBB bármilyen banki vagy befektetési tevékenységet végezhet a magyar jog alapján fennálló feltételektől, korlátozásoktól és tilalmaktól függetlenül.
- [7] Az indítványozók hivatkoznak a 36/2014. (XII. 18.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.), valamint a 9/2018. (VII. 9.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.); az előbbire különös tekintettel azért, mert az a nemzetközi szervezeteknek nyújtott kiváltságok és mentességek jogi természetét részletesen vizsgálja; utóbbi határozat a magyar szervek joghatóságával és az Alaptörvény 25. cikkének felhívhatóságával kapcsolatban bír jelentőséggel.
- [8] Az indítványozók idézik, hogy az Abh1. megállapította, hogy a nemzetközi szervezeteknek biztosított immunitás funkcionális jellegű, azaz az ellátott feladatok által indokolt mértékben megadott, korlátozott immunitás elismerését jelentheti. Ebből adódóan, az Alaptörvény XXVIII. cikkével összefüggésben, az indítványozók álláspontja szerint az NBB immunitásának elismerése nem járhat senki számára azzal a következménnyel, hogy az NBB-vel szembeni jogi igényei hatékony érvényesítésétől elessen. Úgy vélik, hogy sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében elismert bírósághoz forduláshoz, illetve a jogorvoslathoz való jog is, mivel ezek teljes elvonásra kerülnek azáltal, hogy az NBB nem biztosít hatékony jogorvoslati módot a vele jogviszonyba kerülő személyek számára. Mindez egyúttal az Alaptörvénynek a magyar bíróságok alkotmányos feladatait meghatározó 25. cikkének sérelmére is vezet.

- [9] Ezen túlmenően az indítványozók szerint fennáll az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésének sérelme is. Az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdése alapján „[a] Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét”. Úgy látják, hogy ezzel az alkotmányos előírással a felsorolt rendelkezések mindegyike önmagában is ellentétes, mivel azok együttes hatásukban, de külön-külön is kizárják azt, hogy az NBB által Magyarországon alapvető céljának megvalósításához nem kötött módon nyújtható pénzügyi szolgáltatások és műveletek felett bármiféle felügyeleti jogkört elláthasson a Magyar Nemzeti Bank.
- [10] A képviselők megjelölték indítványukban az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésének első mondatát, amely szerint „[a] rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”. Úgy látják, hogy az NBB a Megállapodás alapján olyan abszolút immunitással rendelkezik, ami még bűncselekmény elkövetésének esetére is kibúvót biztosít a magyar rendvédelem alól. Ez közvetve természetesen azzal a következménnyel jár, hogy egy ilyen bűncselekmény esetleges sértettjei esetében a magyar állam semmilyen formában nem képes a bűncselekmény által sértett alapjogok védelmét biztosítani sem büntetőeljárás lefolytatása útján, sem pedig a bűncselekménnyel okozott kár miatti igények polgári jogi úton történő érvényesítése keretében.
- [11] Végül az indítványozók ellentétesnek tartják a támadott rendelkezéseket az Alaptörvénynek az európai egység megteremtésében való közreműködést államcélként rögzítő E cikk (1) bekezdésével. A Megállapodás ugyanis nem tartalmaz az Európai Unió jogának való megfelelést vizsgáló vagy az Európai Unió jogának alávétő rendelkezést. Az indítványozók hivatkoznak arra, hogy a pénzügyi szolgáltatások nyújtása uniós szinten az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 64. cikk (2) bekezdése és más szerződéses rendelkezések alapján is harmonizált, számos másodlagos uniós jogforrás által szabályozott szabályozási tárgykör, így alávétési nyilatkozat hiányában az NBB számára az abszolút immunitás biztosítása az uniós jogi követelmények teljes ignorálására vezet.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„E cikk (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

„41. cikk (2) A Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.”

„46. cikk (1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”

- [13] 2. A Tv. támadott rendelkezései:

„3. § [...]

5.2 A Bank meghatározhatja azokat a Bankon belül működő szabályokat és szabályzatokat, amelyek segítségével tevékenységét Magyarországon teljes körűen és függetlenül gyakorolhatja és funkcióit betöltheti.

5.3 A Bank és műveletei nem lehetnek:

- (a) pénzügyi vagy szabályozói felügyeletnek vagy ellenőrzésnek alávetve (ideértve a közzétételi vagy beszámolósi kötelezettséget, tőkeszabályozási vagy tőkemegfelelőségi követelményeket vagy egyebeket);
- (b) számviteli szabványok bármely formában történő bevezetésére kötelezve; vagy
- (c) bármely engedélyeztetési vagy regisztrációs kötelezettség bármely formájának történő megfelelésre kötelezve.

5.4 Amennyiben a Bank által, a Bank megalapításáról szóló Egyezménynek megfelelően végzett tevékenységek vagy műveletek és ügyletek típusai miatt szükségessé válik egy speciális jogosítvány vagy engedély vagy jogszabályi jogállás (pl. hitelintézeti, professzionális piaci szereplői, biztosítói), ezen tevékenységek, műveletek és ügyletek vonatkozásában a Bank úgy tekintendő, hogy már rendelkezik a szükséges jogosítvánnyal vagy engedéllyel vagy jogszabályi jogállással, és harmadik felek nem korlátozhatók a Bankkal vagy annak eszközeivel való kereskedésben (ideértve a Bank által kibocsátott pénzügyi eszközöket) arra való hivatkozással, hogy a Bank nem rendelkezik a szükséges jogosítvánnyal vagy engedéllyel vagy szabályozói jogállással.

[...]

6.1 A Bank, annak tulajdona és eszközei, a Bank Archívuma, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, valamint a Bank műveletei mentességet élveznek mindenféle jogi eljárás, közigazgatási vagy bírósági eljárás alól, azon esetek kivételével, amikor a Bank lemondott a mentességről.

[...]

6.4 A Bank tulajdona és eszközei, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, mentességet élveznek a lefoglalás, a házkutatás, a hatósági igénybevétel, az elkobzás, a kisajátítás minden formájával szemben, akár végrehajtó hatalom útján, bírósági vagy törvényi úton bármely más módon elvonnák, lefoglalnák vagy elvonnák azokat. A Bank céljának és funkcióinak végrehajtásához szükséges mértékben és a jelen Megállapodás rendelkezéseinek megfelelően, a Bank minden tulajdona és egyéb eszközei mentesülnek mindenféle korlátozás, szabályozás, ellenőrzés, moratórium alól.

[...]

11.1 Bármilyen jellegű pénzügyi ellenőrzés, szabályozás vagy moratórium ellenére a Bank szabadon:

- (a) befogadhat, vásárolhat, tarthat és kihelyezhet bármilyen eszközt, valutát, pénzügyi eszközt, értékpapírt és aranyat, valamint számlákat vezethet bármilyen pénznemben; pénzügyi tranzakciókban vehet részt és pénzügyi szerződéseket köthet;
- (b) átutalhat eszközt, valutákat, pénzügyi eszközöket, értékpapírokat és aranyat a Bankba vagy Bankból, vagy a Bankon belül, átválthat bármilyen valutát, amit tart bármely más valutára; valamint
- (c) bármilyen más banki vagy befektetési tevékenységet végezhet."

III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az alaptörvényi és a törvényi feltételeknek, tehát érdemi elbírálásra alkalmas-e. Ennek eredményeként az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az utólagos normakontroll-indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, ötvenhárom országgyűlési képviselő nyújtotta be.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem tartalmaz határozott kérelmet az Alaptörvény E) cikke vonatkozásában. Az indítványozók csak állították, de nem indokolták meg, hogy véleményük szerint a támadott jogszabályi rendelkezés az uniós jogba ütközik. Közelebbről nem határozták meg azon uniós jogi rendelkezéseket, amelyeknek a sérelme felmerülhetne, pusztán általános jelleggel utaltak az Európai Unióban megvalósított szabad tőkeáramlást rögzítő, az EUMSZ 64. cikk (2) bekezdésre, amely a tőkeáramlást szabályozó másodlagos európai uniós jogi aktusok jogalapja. Ezt figyelembe véve ez az indítványi elem érdemi elbírálásra nem alkalmas.
- [16] 3. Ezen túlmenően az indítványozók a joghatóság alóli mentesség kérdését problematizálva az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjog sérelmét állították. Utóbbi tekintetében ugyanakkor az indítványban nem szerepel önálló érvelés; az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Indítványozók érvelése mindkét

alapjog megjelölése tekintetében valójában a tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa, a bírósághoz való fordulás jogának sérelmét támasztja alá, ezért az Alkotmánybíróság Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjog állított sérelmét nem vizsgálta.

- [17] 4. Döntése meghozatala előtt állásfoglalásának beszerzése céljából az Alkotmánybíróság megkereste a Magyar Nemzeti Bankot (a továbbiakban: MNB), az Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: IM) és a Pénzügyminisztériumot. Az MNB válaszában azt rögzítette, hogy a vonatkozó jogszabályok rendszertani értelmezésére tekintettel feladatköre nem terjed ki az NBB-re; a két minisztérium nevében pedig egységesen az IM válaszolt, amelynek konklúziója szerint nem merül fel alaptörvény-ellenes helyzet.

IV.

- [18] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megvizsgálni a saját hatáskörét a konkrét ügy eldöntése előtt. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése – a korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – akként rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében pedig – szintén a korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A két szöveg nagymértékű textuális, illetve tartalmi egyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően szükségesnek tartotta egyes korábbi döntéseit figyelembe venni a nemzetközi jogi érintettségű ügyek megítélése kapcsán {megerősítette például: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [105]–[107]; 6/2014. (II. 16.) AB határozat, Indokolás [29]–[31]; 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [19] Ennek rögzítése azért szükséges, mert az Abtv. a korábbi Alkotmány hatálya alatti szabályozáshoz hasonlóan a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát szöveg szerint az előzetes normakontroll körében nevesíti [Abtv. 23. cikk (3) bekezdés]. Ehhez kapcsolódóan az Abtv. 23. cikk (4) bekezdése alapján a nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. E vizsgálat jogkövetkezményét az Abtv. 40. cikk (3) bekezdése rögzíti, amely szerint ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 23. §-ában meghatározott eljárásában a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megállapítja, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.
- [20] Ettől eltérő azonban az az eset, amikor az Alkotmánybíróság eljárását absztrakt utólagos normakontroll keretében kezdeményezik az arra jogosultak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglaltak, illetve az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján. Ebben az esetben a transzformált, illetve kihirdetett nemzetközi jogi szabály immár belső jogi aktusban szerepel, és mint belső, hazai jogszabály vizsgálható felül. E hatásköri kérdéssel az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány hatálya alatt is találkozott, és a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban foglalta össze irányadó gyakorlatát. Ennek értelmében „a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden »vállalt« nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó, szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” Az Alkotmánybíróság szerint „[s]emmilyen alkotmányos alap nincs arra, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából az Alkotmánybíróság másként kezelje, mint bármely más jogszabályt. Mivel az Alkotmányból következik, hogy az utólagos normakontroll minden jogszabályra kiterjed, ez a teljesség még törvényhozási úton sem lenne szűkíthető.” (ABH 1997, 41, 48)

- [21] E gyakorlatra való tekintettel az Alkotmánybíróság elvégezte a Lisszaboni Szerződés utólagos absztrakt normakontrollját is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az ilyen törvény. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.” [143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 703]
- [22] Ennek figyelembevételével vizsgálta az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés keretében – az indítványozó által felhívott Abh1.-ben a Magyar Köztársaság Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ Igazgatótanácsa közötti, a budapesti Regionális Központ jogállásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 90/1996. (VI. 21.) Korm. rendeletben foglaltak és az Alaptörvényből következő alkotmányossági szempontok összefüggéseit. E vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság a joghatóság alóli mentesség tekintetében alkotmányos követelménnyel orvosolta a fennálló alkotmányossági problémát.
- [23] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság fenntartja korábban kialakított gyakorlatát, és megállapítja: az Alaptörvény Q) cikkében foglalt, a belső jog és a nemzetközi jog összhangja érvényesülése érdekében az Alaptörvény 24. cikke alapján absztrakt normakontroll eljárás keretében vizsgálhatja a magyar jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződéseket, illetve azok egyes rendelkezéseit. Amennyiben e vizsgálat alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Alkotmánybíróság a jogkövetkezmények levonása tekintetében figyelembe veszi a nemzetközi jog sajátosságait. E jogkövetkezmények ugyanakkor nem járhatnak közvetlen kihatással a Magyarországon által vállalt nemzetközi kötelezettségre.

V.

- [24] Az indítvány nem megalapozott.
- [25] 1. Az indítványozók az NBB székhelymegállapodását kihirdető törvény egyes pontjainak alaptörvény-ellenességét állítják. E tekintetben az Alkotmánybíróság elsőként arra emlékeztet, hogy Magyarország az 1970-ben létrehozott, moszkvai székhelyű, ENSZ-nél bejegyzett, tevékenységét illetően a tagországok területén adómentességet élvező NBB egyik alapító tagja volt. Az erről szóló nemzetközi egyezményt és az NBB alapszabályát az 1971. évi 7. törvényerejű rendelet hirdette ki. Magyarország tagsági jogviszonya felmondással, hathónapos felmondási idő után, 2000. december 15-én megszűnt.
- [26] 2014-ben befejeződött a Bank alapításáról és Alapszabályáról szóló Megállapodás pontosítását célzó sokoldalú kormányközi Jegyzőkönyv kidolgozása, amely az NBB működését újjászervezte, ezért Magyarország felvételi kérelmet nyújtott be az NBB-hez. Az NBB-hez történő csatlakozást a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-én aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezmény (a továbbiakban: Alapító Egyezmény) és az Egyezményhez csatolt Alapszabály (a továbbiakban: Alapszabály), továbbá az ezek módosításáról szóló Jegyzőkönyv, valamint a Jegyzőkönyv részes államává válásához kiadott értesítések kihirdetéséről szóló 2015. évi XLI. törvény rendezte. Ennek értelmében az NBB multilaterális nemzetközi fejlesztési intézmény, nemzetközi szervezetnek tekintendő. Az NBB az Alapító Egyezmény és az Alapszabály rendelkezéseinek megfelelően, funkciói teljesítéséhez és kitűzött céljainak eléréséhez szükséges teljes jogképességgel rendelkezik.
- [27] Az NBB alapvető célja a gazdasági fejlődés, a nemzeti gazdaságok versenyképességének, a kereskedelmi és a gazdasági kapcsolatok és a beruházási tevékenységgel összefüggő együttműködési lehetőségek tagországok érdekeinek megfelelő elősegítése. Az NBB fő feladata a tagországoknak és a tagországok területén működő szervezeteknek a tagországok gazdaságának fejlesztésére és diverzifikálására irányuló, a banki tevékenység általánosan elfogadott alapelveinek megfelelő, gazdaságilag megalapozott beruházási projektjeinek és programjainak, valamint az NBB céljainak megfelelő más projekteknek a finanszírozása és társfinanszírozása. Az NBB olyan projektek hitelezésére törekszik, amelyek megfelelnek az élenjáró tudományos-műszaki színvonalnak, biztosítják új technológiai eljárások bevezetését és új termékek gyártástechnológiájának elsajátítását.
- [28] Tevékenységének megvalósítása során az NBB a hitel-, deviza- és más jellegű kockázatok minimalizálására és fedezetbiztosítására célirányos intézkedéseket foganatosít. Az NBB tevékenységének területi diverzifikálására

és az összes tagország gazdaságának támogatására törekszik. Az NBB-nek jogában áll a) nemzetközi megállapodásokat kötni; b) különféle vagyontárgyakat, egyebek között ingatlanokat és egyéb vagyont szerezni, elidegeníteni, bérbe adni és bérelni, az Alapszabályba nem ütköző egyéb ügyleteket lebonyolítani; c) rendes állami és választott bíróságokon felperesként vagy alperesként megjelenni, a tagországok területén az NBB-t ugyanolyan perrendi jogok illetik meg, mint az adott tagország más jogi személyeit; d) saját fiókokat és képviselőket nyitni; e) leányvállalatokat alapítani; f) saját tevékenységéhez kapcsolódó kérdésekről belső normatív dokumentumokat elfogadni; valamint g) az Alapító Egyezményben és az Alapszabályban lefektetett célok elérésére irányuló egyéb tevékenységet folytatni.

- [29] Az NBB tagjai közé országok és nemzetközi pénzügyi szervezetek vehetők fel. A banki források a tagságnak az NBB alaptőkéjébe befizetett betétjeiből, a tagságtól és a pénzügyi piacokról származó tetszőleges formájú eszközök bevonásából, a nyereségnek a tartalékalapba befizetett részéből, valamint az NBB saját speciális alapjaiból képződnek. E banki forrásokat kizárólag az Alapszabályban előírt célok elérésére és funkciók teljesítésére szabad felhasználni.
- [30] Az NBB irányító testületei a Kormányzótanács, az Igazgatótanács és az Ügyvezető Igazgatóság. A Kormányzótanácsban történő határozathozataloknál a Bank mindegyik tagját a Bank befizetett alaptőkéjében lévő részesedésével arányos számú szavazat illeti meg. A Kormányzótanács határozza meg egyebek mellett az NBB tevékenységének általános irányait, jóváhagyja az NBB fejlesztési stratégiáját. Az NBB tevékenységének általános irányítását megvalósító testület az Igazgatótanács, amelybe mindegyik tag egy főt delegálhat, és amely a Kormányzótanácsnak tartozik beszámolni. A Bank végrehajtó testülete pedig az Ügyvezető Igazgatóság, amely az NBB tagországainak állampolgárai közül öt évre kinevezett Elnökből és annak helyetteseiből áll. Az Ügyvezető Igazgatóság az Igazgatótanácsnak és a Kormányzótanácsnak tartozik beszámolni.
- [31] Az NBB tevékenységének felügyeletét, egyebek között a Kormányzótanács és az Igazgatótanács határozatai végrehajtásának, az NBB és részlegei, képviselői és leányvállalatai éves beszámolóinak, pénzügyi és vagyoni helyzetének, számvitelének és ügykezelésének ellenőrzését a Kormányzótanács által öt évre kinevezett Felügyelő Bizottság látja el. A Felügyelő Bizottság annak elnökeiből és tagjaiból áll. Ezen túlmenően az NBB éves pénzügyi beszámolójának ellenőrzésére és hitelességének megállapítására minden évben sor kerül az NBB pénzügyi beszámolójának független külső auditálása révén. Az NBB független külső könyvvizsgálója kiválasztásának rendjét a Kormányzótanács hagyja jóvá.
- [32] Az NBB székhelye Moszkva volt, majd 2018 őszén Magyarország Kormánya javaslatot tett az NBB tagjainak és Ügyvezető Igazgatóságának, hogy mérlegeljék az NBB székhelyének Magyarországra költöztetése lehetőségét. Az érintettek támogatták a felvetést, a Kormányzótanács 2018. december 4-én hivatalosan is jóváhagyta a javaslatot, és felhatalmazta az Ügyvezető Igazgatóságot a székhelyegyezmény aláírására. A jelen indítvány tárgyát képező Tv. ezt a székhelyről szóló megállapodást hirdette ki.
- [33] Az NBB további tagjai: a Bolgár Köztársaság, a Vietnámi Szocialista Köztársaság, a Kubai Köztársaság, Mongólia, az Oroszországi Föderáció, Románia, a Szlovák Köztársaság és a Cseh Köztársaság.
- [34] 2. Az indítványozók az Abh1.-re utalással a joghatóság alóli mentesség kérdését problematizálták, amelynek keretében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa, a bírósághoz való fordulás jogának sérelmét állították, ezért az Alkotmánybíróság elsőként az indítványt ebben a vonatkozásban vizsgálta.
- [35] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében megerősített és továbbfejlesztett [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211]. A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését foglalja egybe, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. „A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének

- a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály *de facto* nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]].” [2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]]
- [36] A tisztességes eljáráshoz való jog szoros kapcsolatban áll valamennyi alapjoggal, hiszen azok érvényesítésére a tisztességes bírói eljárások keretében nyílik lehetőség. Ebben az értelemben a tisztességes eljáráshoz való jog szubsztanciális jelentőségű, hiszen a többi alapjoggal összefüggésben katalizátor szerepe van. Erre utalt az Alkotmánybíróság a 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban, amelyben arra mutatott rá, hogy „a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljeseledéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést.” (Indokolás [35]) Egy gyülekezési joggal kapcsolatos ügyben pedig azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[e]lgyértelmű például a jogorvoslati jog és a tisztességes eljárás követelményeinek a kapcsolata, hiszen azoknak a jogorvoslati eljárás során is érvényesülniük kell. Ha tehát egy ügyben közvetett módon más alapjogi sérelem gyanúja is felmerül, a jogorvoslat akkor minősül hatékonynak, ha a panaszolt alapjogi sérelem tekintetében a tényleges orvosolhatóság lehetősége fennáll és sor kerül a panaszolt sérelem érdemi felülvizsgálatára.” [24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19]]
- [37] 2.2. A bírósághoz fordulás jogának sérelmét és az Alaptörvényből fakadó alkotmányossági követelményeket a nemzetközi jog keretében biztosított immunitás viszonylatában az Abh1. már elemezte. E tekintetben a vizsgálat lényegi tárgya a nemzetközi szerződéssel létrehozott Regionális Központnak biztosított joghatóság alóli mentesség tartalmának és alkotmányos korlátainak meghatározása volt. Ennek eredményeként az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg azt, hogy a joghatóság alóli mentesség az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére tekintettel nem vezethet arra az eredményre, hogy az alkalmazott személyek számára semmilyen lehetőség ne álljon rendelkezésre a vélt vagy valós munkajogi igényeik érvényesítésére. A bírói kezdeményezést benyújtó bíróságnak ezért az adott ügyben felmerült rendelkezés alkalmazása során meg kell vizsgálnia, hogy a Regionális Központ alkalmazottja részére biztosított-e más, hatékony eljárás, amit igénybe vehet munkajogi igénye érvényesítésére. A bíróság joghatósága akkor kizárt, és ennek eljárási jogi következményét akkor alkalmazhatta, ha van olyan hatékony eljárás, amelyet az alkalmazott igénybe vehet.
- [38] Ennek alapja, hogy a nemzetközi jogban általában véve elismert a nemzetközi szervezet autonómiája munkajogi ügyekben. „Azonban ez az autonómia – és egyúttal az immunitás a nemzeti joghatóság alól – nem feltétel nélküli. Jellemző elvárás ugyanis, hogy [...] biztosított legyen egy olyan alternatív eljárási út, amely alkalmas a szervezet és alkalmazottai között felmerülő munkaügyi viták elbírálására. Ez a megközelítés emberi jogi feltételt (tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése) állít a nemzetközi szervezet immunitásával szemben.” (Abh1., Indokolás [51]) „E megközelítésnek az alapja az alapvető emberi jogok betartásának nemzetközi jogi kötelezettségéből ered, amely az államokat éppúgy köti, mint a nemzetközi szervezeteket. A nemzetközi szervezetnek nemzetközi jogi kötelezettsége biztosítani a munkavállalója számára a bíróhoz való jog elvének érvényesülését. Ezt bármely olyan formában megteheti, amely kielégíti a tisztességes eljárás követelményét. Az államot szintén köti az emberi jogok érvényesítésének nemzetközi jogból eredő kötelezettsége saját területén. Ebből következően, ha a nemzetközi szervezet nem alkalmaz megfelelő alternatív jogvita-rendezési mechanizmust, úgy az államnak kell gondoskodnia a bíróhoz való jog érvényesítéséről. Másik oldalról tekintve: ha a nemzetközi szervezet megfelelő eljárás útján garantálja az alkalmazottai számára a munkaügyi viták rendezésének lehetőségét, akkor a nemzetközi szervezet immunitását nem vitathatja a nemzeti bíróság. Ezáltal tud érvényesülni mind a bíróhoz való jog, mint az immunitás védelme.” (Abh1., Indokolás [52])
- [39] A nemzetközi szervezeteknek biztosított immunitás tehát a bírósághoz fordulás jogát korlátozhatja. A bírósághoz fordulás jogának korlátozása ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát; a korlátozásra egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték védelméhez feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor.
- [40] Amint azt az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, a nemzetközi szervezetek tekintetében a korlátozást az indokolja, hogy az a nemzetközi szervezetek funkciójának biztosítására szolgál, s védi a nemzetközi szervezetet feladata ellátásában az állami beavatkozással szemben. Az ún. funkcionális immunitás alapján „a nemzetközi szervezet céljainak eléréséhez ugyanis szükség van e célt érvényre juttató személyzetre.

A nemzetközi szervezet által alkalmazott munkáltatói aktusok esetén a nemzeti bíróság általi elbírálás alkalmas lehet a nemzetközi szervezet funkcióinak veszélyeztetésére.” (Abh1., Indokolás [50]) Minthogy az alkalmazottak körének meghatározása általában közvetlenül szolgálja a nemzetközi szervezet céljainak elérését, funkcionálását, ezért a nemzetközi szervezet részére garantált immunitás az Alaptörvény Q) cikkére tekintettel szükséges korlátja a bírósághoz fordulás jogának.

- [41] Az immunitásra vonatkozó rendelkezés abban az esetben tekinthető arányos alapjog-korlátozásnak, ha az immunitás nem vezet arra az eredményre, hogy a munkavállaló számára a jogi igényeinek érvényesítése teljesen kizárt munkáltatójával szemben.
- [42] 2.3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Tv. szabályozási rendszerét. Ennek 19. pontja a Viták Rendezése címet kapta. Ez két esetet foglal magában: egyrészt a Bank és Magyarország mint tag közti vitarendezés (19.1 pont), illetve a Bank és bármely olyan nem tag felek közti vitarendezést, akivel a Bank megállapodást kötött (19.2 pont). Utóbbi értelmében „[a] Bank és bármely olyan fél közötti vita esetén, akivel a Bank megállapodást kötött (és aki nem Tag), a vitát az említett megállapodásnak a feltételei szerint kell rendezni, mely megállapodást a Bank Alapszabálya 29. cikk 1. bekezdésében foglaltak szerint kell megkötni.”
- [43] A Tv. tehát visszautal a Bank Alapszabályára. Utóbbi angol nyelvű szövege az alábbi rendelkezést tartalmazza: *„DISPUTE RESOLUTION Article 29 1. Disputes between the Bank and any party with which the Bank has entered into an agreement (other than a member of the Bank), shall be resolved in accordance with the terms of said agreement. The Bank shall strive to ensure that the relevant documents include a provision referring any disputes to the International Commercial Arbitration Court at the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation or to similar arbitration tribunals in other member states.”* Az Alapszabály 29. cikk 1. pontja értelmében tehát az NBB-nek gondoskodnia kell arról, hogy a megkötött egyedi megállapodások tartalmazzanak olyan vitarendező rendelkezést, amely az esetleges jogvitákat az Orosz Föderáció Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíróságra vagy a más tagállamokban működő hasonló választottbíróságok elé utalja.
- [44] Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat és az Alapszabály rendelkezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy az egyedi munkaügyi jogviták alternatív vitarendezése biztosított, és ennek cáfolatára az indítványozó sem adott elő semmiféle érvelést. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt bírósághoz forduláshoz való jog Tv. általi korlátozása arányos, ezért az indítványt ebben a részében elutasítja.
- [45] 3. A bírósághoz fordulás jogával összefüggésben az indítványozók sérülni látták az Alaptörvény 25. cikkét is, amellyel összefüggésben utalt az Európai Szabadalmi Bírósággal összefüggésben elfogadott Abh2.-re is.
- [46] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja kivételt nem engedő jelleggel jelenti ki, hogy minden hazai illetőségű magánjogi jogvitában a hazai bíróságok döntenek. Ebben a tekintetben az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése, amely szerint törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti, nem tesz lehetővé nemzetközi jellegű kivételt, hanem a hazai egyéb, ún. alternatív vitarendezési eljárásokhoz biztosít alkotmányos alapot (vö. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 1:6. §, és a választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény)” (Indokolás [52]).
- [47] Az Alkotmánybíróság ebből azt vezette le, hogy „az Alaptörvény 25. cikke nem pusztán a bíróságok más alkotmányos szervektől való különbözőségét rögzíti, vagyis nem pusztán a belső szuverenitás fogalomrendszerében értelmezhető, hanem a szuverenitás külső aspektusának vonatkozásában is. Ez utóbbi körben kiemelt jelentősége van a magánszemélyek közötti közvetlen keresetek elbírálásának, amit az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a hazai bírói fórumok látnak el általános jelleggel. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése kivételt nem engedően fogalmaz, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján nem hirdethető ki olyan nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot nemzetközi intézményre ruház át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja.” (Indokolás [53])
- [48] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a jelen esetet nem látja analógnak az Abh2.-ben felmerülő helyzettel az alábbiak miatt. Az Abh2. esetében a jogviták egy csoportja teljes vertikumban, azaz a magánjognak egy teljes szelete került volna ki a magyar joghatóság alól. Ezzel szemben a jelen ügyben eseti lemondás történik egy

nemzetközi szervezetben való részvétellel összefüggésben a későbbiekben felmerülő esetleges munkaügyi, illetve egyéb jogviták tekintetében. Nem általában a munkajogi per mint olyan kerül át egy felállítandó nemzetközi bíróság joghatósága alá (ahogyan a szabadalmi perek kerültek volna át az Európai Szabadalmi Bíróság kizárólagos joghatósága alá), hanem – a nemzetközi joggyakorlatban bevett módon – egy nemzetközi szervezet biztosít megfelelő alternatív vitarendezést az alapszabálya által meghatározott fórumok, a tagországokban jelenlévő iparkamarák mellett működő vitarendezést szolgáló testületek előtt.

- [49] Az Alapszabály fent idézett 29. cikk 1. pontja értelmében az NBB-nek gondoskodnia kell arról, hogy a megkötött egyedi megállapodások tartalmazzanak olyan vitarendező rendelkezést, amely az esetleges jogvitákat az Orosz Föderáció Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Nemzetközi Kereskedelmi Választottbírórságra vagy a más tagállamokban működő hasonló választottbírórságok elé utalja. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy a magyar alternatív vitarendési fórum, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbírórság kikötését sem zárja ki az Alapszabály, amelynek alkotmányos jogalapját – az Abh2.-ben foglaltakkal összhangban – az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése képezi.
- [50] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem látja sérülni az Alaptörvény 25. cikkét, és az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasítja.
- [51] 4. Az indítványozók az Alaptörvény 46. cikkének sérelmét is sérülni látják, amely a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget, és megállapítja, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.
- [52] 4.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt indokoltnak látta, hogy a nemzetközi szervezetek immunitására vonatkozó nemzetközi gyakorlatot illetően röviden az alábbiakra utaljon.
- [53] Amint azt az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már megállapította, az „immunitás oka a nemzetközi szervezet alapító államoktól való függetlenségének biztosítása, valamint az volt, hogy tevékenységét (cél és funkció) zavartalanul tudja gyakorolni, küldetését teljesíteni. A nemzetközi szervezetek immunitásának hátterében – az állami immunitással ellentétben – tehát nem a szuverenitás elve áll, hiszen a nemzetközi szervezetek nem szuverének: vagyis a nemzetközi szervezetek immunitásának gyökere alapvetően eltér az államokétól. Ezt erősíti, hogy az a kölcsönösség, ami az államok viszonyrendszerében érvényesül, a nemzetközi szervezetek esetében hiányzik. Amíg ugyanis a nemzetközi szervezet részére –elsősorban a benne részes – államok immunitást biztosítanak, addig ő maga értelem szerűen nem garantálhat immunitást.” (Indokolás [37])
- [54] „Az eltérő jogalap ellenére az első nemzetközi szervezetek esetében – vagyis közvetlenül a második világháborút követő években – nem tettek különbséget az államokat és a nemzetközi szervezeteket megillető immunitás között. E felfogás szellemében született az Egyesült Államok nemzetközi szervezetek immunitását szabályozó törvénye, az *International Organizations Immunities Act* 1945-ben, amely kifejezetten úgy szabályoz, hogy azon nemzetközi szervezetek, amelyekben az Egyesült Államok is részt vesz, az államokat megillető immunitást élveznek. De – amint az *OSS Nokalva*-ügyben a bíróság fogalmazott – indokolatlan, hogy egy nemzetközi szervezet tevékenysége nagyobb immunitást élvezzen, mint a benne részes államok, ha egyedül cselekszenek. (*OSS Nokalva v. European Space Agency, No. 09-3601. Appeals Court for the Third Circuit, 2010.*)” (Indokolás [38]) Ezzel összefüggésben a bírósági gyakorlatban megjelent az a megközelítés, miszerint a nemzetközi szervezetek immunitása funkcionális. Eszerint az immunitás kizárólag arra szolgál és annyiban illeti meg, hogy és amennyiben a cél, amelyre az adott nemzetközi szervezetet létrehozták, zavarásmentesen teljesüljön.
- [55] A nemzetközi szervezetek immunitás-szabálya prototípusának az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló New York-i Egyezmény II. cikk 2. bekezdése tekinthető. Ennek értelmében „[a]z Egyesült Nemzetek Szervezetét, annak bárhol található, bárkinek bírlatában levő javait és tulajdonát a helyi joghatóság minden megnyilvánulása alól mentesség illeti, kivéve ha arról valamely meghatározott esetben kifejezetten lemondott. A mentességről való lemondás azonban nem terjed ki a végrehajtás alóli mentességre.” (vö. Abh1., Indokolás [41])
- [56] 4.2. Az Alaptörvény indítványozók által felhívott 46. cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában megállapította: az Alaptörvény 46. cikke (1) és (3) bekezdése tartalmi hasonlóságot mutat a korábbi alkotmányi rendelkezésekkel, ezért a konkrét ügyben végzendő alkotmányos vizsgálathoz felhasználhatja a korábbi alkotmánybírórsági gyakorlatban tett megállapításait (Indokolás [145]).

- [57] A 13/2001. (V. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele és így általános-ságban alkotmányos érték és alkotmányos cél” (ABH 2001, 177, 198). A 44/2004. (XI. 23.) AB határozatban a testület hangsúlyozta továbbá, hogy „[a] közbiztonságnak, közrendnek alkotóeleme a köznyugalom, amely veszélyeztetésének a büntetőjog eszközeivel történő megelőzése, illetve megtorlása nyomós közérdek. A közrend, köznyugalom megteremtése, biztosítása megköveteli az elkövetők megbüntetését, és azt is, hogy a nyilvánosság tájékoztatást kapjon különösen a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekmények körülményeiről és a felderítés érdekében tett intézkedésekről, az eljárás állásáról, valamint arról is, hogy a bűncselekményeket kik követték el.”
- [58] A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság már több határozatában megfogalmazta az államnak a büntető hatalomból adódó alkotmányos jogait és kötelezettségeit. Ennek értelmében a bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntetőjogi igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét is jelenti. A büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányos kötelezettségének teljesítéséhez nélkülözhetetlen a bűnelkövetők és a gyanúsítottak elfogása, előállítás. Ez adott esetben az egyéni jogok korlátozását eredményezheti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének keretein belül, így nyomós indokból és az arányosság tiszteletben tartásával lehetőség van például a személyes adatokhoz való jog vagy éppen az otthon tiszteletben tartásához való jog alkotmányos korlátozására. Jelen esetben a Tv. mint jogszabály szabályozza az NBB mint nemzetközi jogalany vonatkozásában a magyar rendvédelmi szervek működését, amely egyben nemzetközi jogi önkorlátozást is jelent Magyarország részéről, és amely nemzetközi jogi önkorlátozásra alkotmányos lehetőség van az Alaptörvény Q) cikke alapján abban az esetben, amennyiben az önkorlátozás a nemzetközi szervezeteknek biztosítható funkcionális immunitás keretei között marad.
- [59] 4.3. Ahogy arra az igazságügyi miniszteri állásfoglalás is felhívja a figyelmet, az NBB esetében az immunitásra vonatkozó főszabályt már az NBB megalapításáról szóló egyezményt kihirdető 2015. évi LXI. törvény 11. cikk 2. pontja tartalmazza, amelynek értelmében az NBB „tagországainak területén a tagoknak a Kormányzótanácsban és az Igazgatótanácsban működő képviselőit és a Bank munkatársait a jelen Egyezményben és a Bank Alapszabályában előírt funkciók teljesítéséhez és célok eléréséhez szükséges előjogok és mentesség illeti meg. A fent említett előjogokat és mentességeket a jelen Egyezmény 13. 14. és 15. Cikkelye tartalmazza.”
- [60] Ezek közül a 13. cikk az NBB mint nemzetközi szervezet immunitását szabályozza. Ennek értelmében azon esetek kivételével, amikor az NBB önként lemond mentességéről, „a Bankot, annak vagyonát és eszközeit, bárhol és bárkinél rendelkezésére álló irattárát és okmányait, valamint a Bank által végzett műveleteket mindenemű közigazgatási és bírósági eljárással szemben mentesség illeti meg. 2. A Bank, fiókjainak és kirendeltségeinek helyiségeit, valamint irattárait és dokumentumait a Bank tagországa területén teljes sérthetetlenség illeti meg.”
- [61] A 14. cikk és a 15. cikk az NBB tisztségviselőinek mentességét rendezi. A 14. cikk a Kormányzótanácsba delegált képviselők és azok helyetteseinek előjogairól és mentességéről rendelkezik, amikor az egyes tagországok területén végzett szolgálati kötelezettségeiket teljesítik. Az indítvány szempontjából annak rögzítésének van jelentősége, hogy ezen személyi kört mentesség illeti a szolgálati kötelezések teljesítése során elkövetett cselekményekkel kapcsolatban indított bírósági és közigazgatási eljárással kapcsolatban, amely azonban nem terjed ki a közúti közlekedési baleset során okozott kárral kapcsolatos polgári felelősség eseteire.
- [62] A 14. cikk 2. pont értelmében azonban az NBB tagja „köteles lemondani a Kormányzótanácsba delegált személy vagy annak helyettese részére biztosított bármely előjogról vagy menteségről olyan esetekben, amikor véleménye szerint ezek az előjogok és mentességek akadályozhatják a bírósági eljárás lefolytatását és azokról a Bank érdekeinek sérelme nélkül le lehet mondani olyan mértékben és olyan feltételekkel, amelyek a tag szerint megfelelnek a Bank érdekeinek.”
- [63] A 15. cikk a szolgálati köteleztségeiket a tagország területén teljesítő igazgatótanács tagokra, tisztségviselőkre és banki munkatársakra vonatkozik, akik az a) alpont alapján „mentesek a szolgálati köteleztségeik teljesítése során elkövetett cselekményekkel kapcsolatban indított bírósági és közigazgatási eljárások alól, ez azonban nem terjed ki a közúti baleset során okozott kárral kapcsolatos polgári felelősség eseteire.”
- [64] Az indítványozók szerint az NBB a Megállapodás alapján olyan abszolút immunitással rendelkezik, ami még bűncselekmény elkövetésének eseteire is kibúvót biztosít a magyar rendvédelmi szervek eljárása alól. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság értékelése szerint a felsorolt mentességek köre nem az abszolút, hanem a funkcionális immunitás körében mozognak. Ezt fejezi ki generális jelleggel a 11. cikk 2. pontjában foglalt,

a „funkciók teljesítéséhez és célok eléréséhez szükséges előjogok és mentesség” fogalma, majd a tisztségviselőket megillető immunitás tartalmát rögzítő 14. és 15. cikkek is hasonló megszorítással élnek, amikor a „szolgálati kötelezettségeik teljesítése során elkövetett cselekményekkel kapcsolatban” biztosítanak eljárási immunitást.

- [65] E tekintetben az egyetlen kivételnek a 13. cikk tekinthető, amely az NBB vagyonát érintő immunitást rögzíti, amelyhez az indítvánnyal támadott 6.1 és 6.4 pontok is kapcsolódnak. Ennek értelmében „6.1 A Bank, annak tulajdona és eszközei, a Bank Archívuma, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, valamint a Bank műveletei mentességet élveznek mindenféle jogi eljárás, közigazgatási vagy bírósági eljárás alól, azon esetek kivételével, amikor a Bank lemondott a mentességről.” Illetve „6.4 A Bank tulajdona és eszközei, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, mentességet élveznek a lefoglalás, a házkutatás, a hatósági igénybevétel, az elkobzás, a kisajátítás minden formájával szemben, akár végrehajtó hatalom útján, bírósági vagy törvényi úton bármely más módon elvonnák, lefoglalnák vagy elvonnák azokat. A Bank céljának és funkcióinak végrehajtásához szükséges mértékben és a jelen Megállapodás rendelkezéseinek megfelelően, a Bank minden tulajdona és egyéb eszközei mentesülnek mindenféle korlátozás, szabályozás, ellenőrzés, moratórium alól.” Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy ez utóbbi pont is a funkcionális immunitás körére szűkül a „Bank céljának és funkcióinak végrehajtásához szükséges mértékben” utalás révén, továbbá utal arra is, hogy az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló New York-i Egyezmény is hasonló vagyoni jogi immunitást tartalmaz.
- [66] Az Alaptörvény 46. cikkének jogalkotói indokolása rögzíti, hogy az Alaptörvény „funkcionális, feladatköri meghatározással él: a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.” Az Alkotmánybíróság értékelése alapján e feladatok ellátását nem korlátozza az, ha Magyarország a nemzetközi jog által klasszikusnak tekintett immunitási jogot biztosít egy nemzetközi szervezet számára. E tekintetben az Alkotmánybíróság egyetért az IM állásfoglalásában szereplő azon megállapítással is, hogy „önmagában az, hogy a Bank eszköze, tulajdona nem foglalható le, illetve nem kutatható át, nem zárja ki, hogy a Bank tisztségviselőjével szemben eredményes büntetőeljárást folytassanak le a hatóságok.” Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: garanciális szabálynak tekinteti azt, hogy az Alapító Egyezmény 15. cikk 2. pontja szerint az NBB tagja köteles lemondani az Igazgatótanácsba delegált személy vagy annak helyettese részére biztosított bármely előjogról vagy mentességről olyan esetekben, amikor a tag véleménye szerint az említett előjogok és mentességek akadályozhatják az igazságszolgáltatás menetét és azokról az NBB érdekeinek sérelme nélkül le lehet mondani olyan mértékben és olyan feltételekkel, amelyek a tag véleménye szerint megfelelnek a NBB érdekeinek. Hasonló esetekben és ugyanazon feltételek esetén a Kormányzótanács köteles lemondani az igazgatósági tagokat megillető bármely előjogról vagy mentességről, az Ügyvezető Igazgatóság elnöke pedig szintén köteles lemondani – a Kormányzótanács és az Igazgatóság tagjai kivételével – az NBB bármely tisztségviselőjét és munkatársát megillető minden előjogról és mentességről. Ugyanezen cikk 4. pontja értelmében pedig az NBB-nek rendszeresen közölnie kell a tagországok illetékes hatóságaival azon személyek nevét, akikre kiterjed az Alapító Egyezmény 14. cikkben felsorolt előjogok és mentességek hatálya.
- [67] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésére alapított indítványt elutasítja.
- [68] 5. Végül az indítványozók az MNB alkotmányos feladatellátását látják veszélyeztetve és az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésének sérelmét állítják.
- [69] A 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az MNB működési kereteit az Alaptörvény és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) jelöli ki. A határozat értelmében az MNB „alkotmányos jogállású [Alaptörvény 41. cikk], független intézmény [l. pl. MNBtv. preambuluma, 1. § (2) bekezdése, 131. § stb.], mely nem része a versenyszférának. Az MNB – az ország pénzügyi rendszerét irányító és ellenőrző, kizárólagos állami tulajdonban álló, részvénytársasági formában működő szervezetként – vitathatatlanul közfeladatot lát el, és közpénzzel gazdálkodik.” (Indokolás [16]) „Az MNB részvénytársasági formában működő jogi személy, jegyzett tőkéjét az állam bocsátja rendelkezésre, és részvényei is az állam tulajdonában vannak, az államot mint részvényest az államháztartásért felelős miniszter képviseli [MNBtv. 5. § (1) és (4) bekezdései], elsődleges célját és alapvető feladatait pedig az MNBtv. 3–4. §-ai határozzák meg. Ezek szerint az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. További feladata – ennek veszélyeztetése nélkül – támogatni a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenállóképességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a Kormány gazdaságpolitikáját. Az MNB további feladata a monetáris

politika meghatározása és megvalósítása, a bankjegy- és érmekibocsátás, a hivatalos deviza- és aranytartalék képzése és kezelése. Emellett a devizatartalék kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez, felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszereket, az EKB-val szemben fennálló statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra, kialakítja továbbá a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitására vonatkozó makroprudenciális politikát és külön törvényben meghatározott jogkörében szanalási hatóságként jár el. Ezek a feladatok az MNBtv. szerint az MNB alapvető feladatai, egyéb feladatait csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathatja.” (Indokolás [14])

- [70] Az MNBtv. 4. § (9) bekezdése alapján tehát a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete az MNB alapvető feladatainak egyike, amelynek tartalmát az MNBtv. 39. §-a határozza meg. E feladat fontosságát jelzi, hogy az Alaptörvény pusztán két feladatot nevesít alkotmányos szinten: a monetáris politikáért viselt felelősséget [Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdés] és a felügyeleti funkciót [Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdés].
- [71] A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletére vonatkozó feladat az MNBtv. 39. §-ában meghatározott jogszabályok hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét jelenti. Az NBB azonban – ahogy arra az MNB és az IM állásfoglalása is egyezően rámutat – nem tartozik ezen jogszabályok hatálya alá. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 1. számú mellékletének 15. pontja ugyanis a törvény hatálya alól kivett nemzetközi pénzügyi intézmények között megjelöli – mások mellett – az NBB-t is. E tekintetben az NBB mint multilaterális nemzetközi pénzügyi intézmény az Európai Beruházási Bankkal és a Nemzetközi Valutaalappal esik egy tekintet alá.
- [72] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdése vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [73] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel. Az indokolás V. részében (Indokolás [24] és köv.) ugyanakkor a bírósághoz fordulás jogával összefüggésben nem a 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban foglaltakra tekintettel, hanem az alábbi alkotmánybírói gyakorlatra figyelemmel érték egyet az indítvány elutasításával. Véleményem szerint – tekintettel arra, hogy a kizárt joghatóság perakadálynak minősül –, nem a hatékony bírói jogvédelem alkotmányos követelményének van jelentősége, hanem magának az igényérvényesítés lehetőségének.
- [74] A bírósághoz fordulás joga azt a kötelezettséget rója az államra, hogy a polgári jogi, munkajogi jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [71]}. A bírósághoz fordulás joga tehát elsősorban a jogalkotóra ró kötelezettséget, mégpedig azt, hogy a jogviták elbírálására bírói utat biztosítson. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás joga – amint erre az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott – nem korlátozhatatlan alapjog. Ebből következően nem minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a jogalkotó perakadályokat szabályoz az eljárási törvényekben (pl. régi Pp. 130. §). A 36/2014. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ezért arra mutatott rá: „A jogalkotó tehát megállapíthat olyan feltételeket, amelyek esetén kizárja annak lehetőségét, hogy a fél vélt vagy valós jogi igényét bírósági úton érvényesítse. A perindítási akadályok szabályozása során azonban a jogalkotónak figyelemmel kell lennie a bírósághoz fordulás jogának érvényesítésére is, mint az állam kötelezettségére.” (Indokolás [71])
- [75] Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is foglalkozott a perakadályok és a tisztességes eljáráshoz való jognak a kapcsolatával, melyet az 51/2009. (IV. 28.) AB határozatában foglalt össze. Eszerint a tisztességes eljárás „sérelem akkor lenne megállapítható, ha az orvoslás lehetősége egyáltalán nem lenne adott. A jogrendszer ilyen hiányai esetén van helye az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányellenesség kimondásának. [...] Ezzel szemben önmagában az a tapasztalat, hogy egy létező, a bírósági út igénybevételét biztosító – de azt időbeli korláthoz kötő – szabály alkalmazása egyes esetekben méltánytalan, vagy akár igazságtalan eredményre vezethet, még nem jelenti az alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását.” [Lásd továbbá: 70/2006. (XII. 13.) AB határozat]
- [76] A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a bírósághoz fordulás joga azért nem sérül, mert a polgári jogi, illetve a munkajogi (jogviták) igények érvényesítésére – figyelemmel a 36/2014. (XII. 18.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelmény tartalmára is – a konkrét esetben vizsgált nemzetközi szerződés esetén van lehetőség.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] Egyetértek a határozattal és annak lényegi indokolásával, így különösen azzal, hogy a döntést elsődlegesen az Abh1.-re alapítja.
- [78] Kizárólag azért, mert az indítvány maga hivatkozik állításai alátámasztásául az Abh2.-re, elfogadom azt is, hogy annak a jelen üggyel való összevetésében az eseti lemondás nem jelentheti az Abh2.-nek való megfelelést, mert utóbbi a jogviták egy csoportjának teljes vertikuma átadását feltételezi.
- [79] Összhangban az Abh2.-höz csatolt különvéleményemmel, a jelen párhuzamos indokolással mindössze azt kívánom kifejezésre juttatni, hogy az Abh2. egyes vonatkozó állításai (Indokolás [52]–[53]) – amelyeket a jelen ügy indokolása az V/3. pontban (Indokolás [45] és köv.) ismertet – maguk is jogilag vitathatóak, az alábbiakra tekintettel.
- [80] Sem az Alaptörvény 25. cikkéből, sem annak bármely más rendelkezéséből nem következik és nem is vezethető le, hogy a magánjogi viták egy csoportjának elbírálásra vonatkozó joghatóság nemzetközi szerződéssel ne lenne átadható nemzetközi szervezet, vagy külföldön működő választottbírószámára. A gyakorlatban ez meg is történt.
- [81] A nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló 1963. évi Genfi Egyezmény alapján magyar közjogi személyek köthetnek külföldi választottbíráskodásra vonatkozóan szerződést, mivel ennek lehetőségét

Magyarország sem a nemzetközi szerződés aláírásakor, sem megerősítésekor jognyilatkozatával nem korlátozta. Mindez a joghatóságról való eszmei lemondásként értékelhető.

- [82] Tényleges joghatóságról való lemondást eredményeztek ugyanakkor az 1980-as évektől kezdve kötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásaink, valamint a beruházási viták rendezésének nemzetközi központjáról szóló Washingtoni Szerződéshez (ICSID) történt csatlakozásunk 1987-ben. Ezek a szerződések meghatározott körülmények fennállása esetére (amelyek részben már a külföldi befektetésre rászoruló Magyarország szándékától függetlenül is bekövetkezhetnek) automatikusan biztosították a magyar állam szerveinek alávetését a területén megvalósuló, külföldiek által eszközölt befektetésekkel kapcsolatos szerződéseken alapuló magánjogi viták választottbírói úton és/vagy az ICSID szabályzata alapján történő rendezésére. Az itt említett tárgyalási jogvitákra vonatkozóan az alávetésben megnyilvánuló állam-, illetve kormányközi nemzetközi szerződésekben vállalt állami kötelezettség vállalás ténylegesen kizárja az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét is.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [83] Ebben az ügyben az országgyűlési képviselők egy csoportja indítványozta a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között létrejött nemzetközi szerződést becikkelyező 2015. évi XLI. törvény felülvizsgálatát az Alaptörvénybe ütközés címén. Ám mivel az Abtv. 23. § (4) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a nemzetközi szerződések Alaptörvénybe ütközésének a vizsgálatát csak előzetes normakontroll-eljárásban teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára, ezért ezt az indítványt vissza kellett volna utasítani. A többségi határozat azonban azzal az érveléssel, hogy a korábbi Alkotmány és az akkori Abtv. alapján is tilos ilyenfajta utólagos normakontrollt a '90-es évekből korábbi alkotmánybírói többség is elvégezte, érveiket igénybe véve most is lehetőnek deklarálta ezt a hatáskör kitérítést. Ebben nem tudtam támogatni, és csak visszautasítást fogadtam volna el.
- [84] Látni kell azonban, hogy az Alaptörvény 2012. évi hatálybalépése óta elmúlt években a magyar alkotmánybírák a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályok utólagos vizsgálatát már nem tekintették hatáskörükbe tartozónak, és ettől ez idő alatt csak legújabbban kezdtek eltérni a 3161/2019. (VII. 10.) AB határozatban, mely ellen, mint az Alaptörvény és az ez alapján kiadott Abtv. megsértése ellen szintén különvéleményt írtam A többségi indokolás a fenti megfogalmazással elvileg lehetőként ismerte el ezt az utólagos vizsgálatot, miközben erre nincs explicit alaptörvényi felhatalmazása, de összetétele máskülönben is kétséges, hogy az ország külpolitikai kötelezettségvállalásait ténylegesen is ellenőrizni tudná. A szűkebb jogágakra szakosodott rendes bíróságokhoz képest az alkotmánybírók generalista hatásköre amúgy is folyamatosan gondot okoz az új és új alkotmánybírák számára, akik fő szabályként maguk is egy-egy szűkebb jogágban szerzett tapasztalatokkal érkeztek ide, és ezzel a további kiterjesztéssel a teljes nemzetközi szerződési rendszer ellenőrzés alá vonásával ez a feszültség csak fokozódhat.
- [85] Az Alaptörvényt és az Abtv.-t a szem előtt tartva tehát ilyen önhatalmú hatáskörtágítást az alkotmánybíráskodás eredeti eszményével szembenállónak gondolom, és nem tudom támogatni.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírói ügyszám: II/1231/2019.

