



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/281/.../2019.

Hivatkozási szám: II/1231-3/2019.

**Dr. Sulyok Tamás úr**  
**Alkotmánybíróság elnöke**  
részére

**Alkotmánybíróság**  
Budapest  
Donáti utca 35-45.  
1015

**Tárgy:** válasz az Alkotmánybíróság II/1231-3/2019. számú végzésére

*Tisztelt Elnök Úr!*

Az Alkotmánybíróság II/1231-3/2019. számú végzésével megkereste az Igazságügyi Minisztériumot az ügyben érkezett indítvánnyal (a továbbiakban: Indítvány) összefüggésben, amelyben az indítványozó országgyűlési képviselők 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 (a továbbiakban: Tv.) 3. §-ában foglalt Megállapodás a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről (a továbbiakban: Székhely-megállapodás) 5.2.- 5.4. pontja, 6.1. és 6.4. pontja, valamint 11.1. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

A Pénzügyminisztérium és a Külgazdasági és Külügyminisztérium álláspontját megismerve az alábbiakról tájékoztatom az Indítványban foglaltakkal összefüggésben.





## I. A Nemzetközi Beruházási Bank státusza

Az indítványozók állítása szerint a Székhely-megállapodás 5. pontjának megjelölt részei a fejlesztési-beruházási banki funkción túlterjeszkedő pénzügyi jogosultságokat ismernek el a magyar jogrendben a Nemzetközi Beruházási Bank (a továbbiakban: Bank) számára oly módon, hogy mindez nem a Magyar Nemzeti Bank engedélyén, hanem magán a Tv. által kihirdetett Székhely-megállapodáson mint nemzetközi szerződésen alapul. Ezzel összefüggésben az alábbiakra indokolt felhívni a figyelmet.

I.1. Előjáróban indokolt utalni arra, hogy a Bank – számos más multilaterális fejlesztési bankhoz hasonlóan – az ENSZ bejegyzési eljárást követően elnyert bejegyzett intézményi státusszal rendelkezik (bejegyzési száma: 11417). Emellett szükséges emlékeztetni arra is, hogy a Bankhoz Magyarország a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában Moszkvában 1970. július 10-én aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezmény és az Egyezményhez csatolt Alapszabály, továbbá az ezek módosításáról szóló Jegyzőkönyv, valamint a Jegyzőkönyv részes államává váláshoz kiadott értesítések kihirdetéséről szóló 2015. évi XLI. törvény (továbbiakban: 2015. évi XLI. törvény) kihirdetésével csatlakozott (továbbiakban: Egyezmény, illetve Alapszabály). A Bank megalapításáról szóló Egyezmény, illetve a Bank Alapszabálya tehát megfelelően lett kihirdetve és átültetve a magyar jogrendszerbe, garantálva ezzel többek között annak jogi státuszát is, mentességeit stb. a 2015. évi XLI. törvényben:

### *„11. Cikkely*

*1. A Bank nemzetközi szervezetnek tekintendő. A Bank a jelen Egyezmény és a Bank alapszabályi rendelkezéseinek megfelelően funkciói teljesítéséhez és kitűzött céljainak eléréséhez szükséges teljes jogalanyisággal, ezen belül jogképességgel rendelkezik.*

*2. A Bank 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.*

*3. A székhely szerinti ország, illetve más országok területén a Bank fiókokat és képviseleteket nyithat, leányvállalatokat alapíthat.*

*A Bank és a székhely ország, valamint a fiókokat és kirendeltségeket befogadó ország közötti jogviszonyt a Bank és az érintett ország által megkötött megállapodások szabályozzák.*

*4. A Bank teljes vagyonával felel kötelezettségeiért.*

*(...)*

### *13. Cikkely*

*1. Azon esetek kivételével, amikor a Bank önként lemond mentességéről, a Bankot, annak vagyonát és eszközeit, bárhol és bárkinél rendelkezésére álló irattárát és okmányait, valamint a Bank által végzett műveleteket mindennemű 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.*

*(...)*

### *14. Cikkely*

*1. Az egyes tagországok területén végzett szolgálati kötelezettségeik teljesítésekor a tagoknak a Kormányzótanácsba delegált képviselőit és azok helyetteseit az alábbi előjogok és mentességek illetik meg:*





a) *szolgálati kötelességeik teljesítése során elkövetett cselekményekkel kapcsolatban indított bírósági és közigazgatási eljárással szembeni mentesség, amely nem terjed ki a közúti közlekedési baleset során okozott kárral kapcsolatos polgári felelősség eseteire;*

c) *mentesség a képviselőknek és azok helyetteseiknek az őket kinevező tag részéről kifizetett pénzeszközökre kirótt közvetlen adók és illetékek megfizetése alól;*

d) *mentesség az állami kötelezettségek teljesítése alól.*

(...)"

A nemzetközi szerződéssel létrejött Bank nemzetközi státusza – más multilaterális bankokhoz hasonlóan – kiemeli a Bankot a kereskedelmi bankokra vonatkozó jogi környezetből és olyan többletbiztosítékokkal látja el, mely biztonságos működést tesz lehetővé számára minden tagállamban. Nemzetközi jogalanyisága révén a Bank egyenlő félként léphet fel a hitelfelvevő államokkal szemben, és mint ilyen, kiváltságok és mentességek illetik meg mind a Bankot, mind annak alkalmazottait. A Bank számára az Egyezményben és az Alapszabályában nyújtott kiváltságok és mentességek megfelelnek a nemzetközi gyakorlatnak, és a diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsben, 1961. április 18-án létrejött szerződésben (a továbbiakban: Bécsi Szerződés) lefektetett elveknek, illetve összhangban vannak más hasonló nemzetközi jogi személyiséggel rendelkező bank (pl. Európai Újjáépítési és Befektetési Bank, Európai Beruházási Bank), vagy más nemzetközi szervezet (pl. WHO Budapesti Központja, Európai Innovációs és Technológiai Intézet) részére nyújtott kiváltságok és mentességek körével is.

I.2. A Bank feladatainak ellátásához szükséges mentességek és kiváltságok körét az Egyezményben és Alapszabályban foglaltak alapján a Székhely-megállapodás rendezi részletesen. A Székhely-megállapodás tartalmilag megerősíti a Bank jogállását, sérthetlenségét és mentességeit, szükség szerint azokat részletezi, azonban nem tartalmaz az Egyezményben és az Alapszabályban foglaltakhoz képest koncepcionálisan új elemeket.

Az Indítvány által támadott, a Székhely-megállapodásban szereplő, a Bank számára meghatározott pénzügyi tevékenységek és jogosultságok az Országgyűlés által már korábban jóváhagyott és 2015. április 24-én kihirdetett 2015. évi XLI. törvény „ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK” 3. cikkelyén alapulnak, melyhez képest többletjogosultságot nem tartalmaznak.

„3. Cikkely

*A Bank az Egyezménynek és a jelen Alapszabálynak megfelelő banki és beruházási tevékenységet valósít meg.*

*Céljainak elérése és feladatainak teljesítése érdekében a Banknak jogában áll:*

a) *a Bank tagországainak területén tevékenykedő tagjai és szervezetei beruházási projektjeinek és programjainak, valamint a Bank hitelpolitikájának megfelelő más projektek finanszírozásának (és társfinanszírozásának) szervezése és lebonyolítása, egyebek között hitelek folyósítása, más szervezetek tőkéjében való részvétel saját tőkéjének, más nemzetközi és nemzeti pénzügyi piacokról bevont eszközök és más hozzáférhető források felhasználásával;*

b) *értékpapírokkal és más tetszőleges pénzügyi eszközökkel való műveletek lebonyolítása;*

c) *beruházási és banki szolgáltatások nyújtása;*

d) *lizing szolgáltatások nyújtása;*

e) *saját tevékenységüket a Bank tagországainak területén megvalósító szervezetek, a Bank tagországai és más országok közötti, valamint tevékenységüket a tagországok területén megvalósító szervezetek és más országok szervezetei közötti export-import műveletek finanszírozása és garántálása;*





f) a Bank tagjai, a tagországok szervezetei és más szervezetek által létrehozott speciális és beruházási alapok megbízásos kezelése;

g) részvétel a tagországok kis- és közepes vállalkozásainak támogatására irányuló projekteken;

h) tanácsadási és tájékoztatási-elemzési szolgáltatások nyújtása;

i) konzultációs támogatás nyújtása a Bank tagországi szervezeteinek és állami intézményeinek beruházási projektek és programok szervezésével és lebonyolításával, valamint a Bank fejlesztési stratégiájához illeszkedő külkereskedelmi műveletekkel kapcsolatos kérdésekben;

j) állami szervekkel, intézményekkel, nemzetközi szervezetekkel és más szervezeti egységekkel való együttműködés, a Bank tagországi szervezeteinek más országok szervezeteivel való együttműködésének támogatása;

k) az Egyezményben és a jelen Alapszabályban előírányzott céloknak és feladatoknak megfelelő egyéb ügyletek és műveletek lebonyolítása.”

Az itt megfogalmazott jogosultságok megfelelnek a többi, Magyarországon is jelen lévő multilaterális fejlesztési bank jogosultságainak és nemzetközi pénzügyi szokványoknak. A multilaterális fejlesztési bankok ugyanis természetükből fakadóan banki jelleggel rendelkeznek, melynek során teljes vagy társfinanszírozást végeznek hitelügyletek vagy tőkerészesedés megszerzése által. A banki jellegből adódik továbbá a tőkepiacokon való részvétel, illetve magával von egyéb feladatokat, úgymint az export és import műveletek finanszírozását, pénzügyi lízing szolgáltatások nyújtását, a piacról likviditás biztosítását is. A multilaterális fejlesztési bankoknál felhalmozott tudásanyag lehetőséget nyújt ahhoz, hogy konzultációs, elemzési funkciót is ellássanak, mely így tanácsadói funkcióval is felruhazza a multilaterális beruházási bankokat.

A Bankkal, mint nemzetközi jogalannyal szemben a tagállamok, illetve azok bankfelügyeleti hatóságai nem rendelkeznek olyan ellenőrzési eszközökkel, mint a kereskedelmi bankok esetében. A nemzetközi státusz révén a Bank tehát, akárcsak a többi, Magyarországon tevékenységet folytató multilaterális befektetési bank, nem tartozik a magyar felügyeleti hatóságok felügyelete alá, jogi értelemben nem vonatkoznak rá a hazai pénzügyi elírások sem.

Ezt a gondolatmenetet követi le a vonatkozó magyar jogi szabályozás is, így más nemzetközi pénzügyi intézményekkel egyetemben (pl. Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, Európa Tanács Fejlesztési Bankja) a Bank szerepel például a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) hatálya alól kivett nemzetközi pénzügyi intézmények listáján.<sup>1</sup> Így a Hpt. 2. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a törvény hatálya nem terjed ki az 1. mellékletben felsorolt nemzetközi pénzügyi intézmények Magyarország területén folytatott tevékenységére. A Hpt. 1. melléklete az alábbi a) törvény hatálya alól kivett nemzetközi pénzügyi intézményeket nevesíti:

- „1. Afrikai Fejlesztési Bank
2. Amerika-közi Fejlesztési Bank
3. Amerika-közi Befektetési Társaság
4. Ázsiai Fejlesztési Bank
5. Európai Beruházási Alap
6. Európai Beruházási Bank
7. Európa Tanács Fejlesztési Bankja
8. Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank

<sup>1</sup> A nemzetközi pénzügyi intézmények listáján szerepel a [REDACTED], amely a rendszerváltozás időszaka óta fer





9. Északi Beruházási Bank
10. Karibi Fejlesztési Bank
11. Nemzetközi Beruházás-biztosítási Ügynökség
12. Nemzetközi Pénzügyi Társaság
13. Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank
14. Nemzetközi Valuta Alap
15. Nemzetközi Beruházási Bank
16. Ázsiai Infrastrukturális Beruházási Bank”

I.3. Az Indítvány szerint az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésével ellentétes, hogy a Magyar Nemzeti Bank felügyelete nélkül működik a Bank. E körben érdemes kitérni az Alaptörvény 41. cikkének (6) bekezdésére, amely alapján a Magyar Nemzeti Bank szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Ez a sarkalatos törvény a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.). Az MNBtv. 4. § (9) bekezdése alapján a Magyar Nemzeti Bank ellátja pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkör vonatkozásában az MNBtv. 39. § (1) bekezdése tér ki arra, hogyha törvény eltérően nem rendelkezik, akkor a Magyar Nemzeti Bank az MNBtv. 4. § (9) bekezdés c) pontjában meghatározott feladatkörében ellátja „(...) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény (...) hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét.”

Figyelemmel arra, hogy a Bank – a korábban hivatkozott más nemzetközi szervezetekhez hasonlóan – nem tartozik a Hpt. hatálya alá, az előző bekezdésben szereplő levezetés alapján egyértelmű, hogy a Bank tevékenységét tekintve nem tartozik – az Alaptörvény 41. cikkének (6) bekezdésére tekintettel megalkotott – MNBtv. törvény hatálya alá sem (tekintettel az idézett 39. §-ra).

Kiemelendő, hogy bár a Bank felügyeletére a Magyar Nemzeti Bank nem rendelkezik hatáskörrel, ugyanakkor garanciálisnak tekinthető, hogy a Bankot felügyelik a tagállamok a Bank Kormányzótanácsa és Igazgatótanácsa mellett az Audit Bizottságon keresztül, amely félévente mélyrehatóan áttekinti a Bank tevékenységét. A Bank felügyeletéről az Egyezmény 26. cikkelye, a beszámolásról és auditálásról a 30. cikkelye külön is szól.

**I.4. Mindezek alapján megállapítható, hogy az Indítvány érvelése nem veszi figyelembe a hatályos magyar jogi környezetet és a Bank Egyezményen és Alapszabályán is alapuló nemzetközi pénzügyi intézmény jellegét, szerepét.**

## II. A Székhely-megállapodás és az Alaptörvény XXVIII. cikkének, valamint 25. cikkének összhangja

Az Indítvány állítása szerint a támadott rendelkezések által kihirdetett immunitási szabályok a Bankkal jogviszonyba kerülő személyek esetében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében elismert bírósághoz való fordulás és jogorvoslathoz való jogát elvonják. Emellett az Indítvány szerint a Székhely-megállapodás a magyar bíróságok alkotmányos feladatait meghatározó Alaptörvény 25. cikkének sérelméhez is vezet a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) mintájára, továbbá az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozza.

II.1. Az Abh1. rendelkező részében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „...az olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó



*joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza 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, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki.”*

Álláspontom szerint a Bank és az Abh1.-ban érintett Egységes Szabadalmi Bíróság (a továbbiakban: ESZB) esete/státusza között nem vonható párhuzam figyelemmel arra, hogy a Bank egy nemzetközi, multilaterális fejlesztési bank, amely alkotmányos szerv Alaptörvényben rögzített hatáskörét nem vonja el, a támadott Székhely-megállapodás semmilyen hasonló hatáskört nem ruház át a Bankra (sem a magyar bíróságok, sem a Magyar Nemzeti Bank vonatkozásában). Az Indítvány a tévesen állított párhuzammal összefüggésben arra sem volt tekintettel, hogy az Alaptörvény értelmezésére irányuló alkotmánybírói eljárás kiinduló kérdése lényegesen eltér jelen ügytől. Az Abh1. indokolása rögzíti hogy „[a]z indítvány tartalma alapján az első alkotmányjogi kérdés az, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió jogában szereplő ún. „megerősített együttműködést” az uniós jog részének tekinti-e [így az E) cikk hatálya alá tartozik-e és az első kérdésben meghatározott szempontoknak megfelelő bírósági szervezetet létrehozó megállapodás sértheti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát], vagy pedig nemzetközi jog alapján kötött szerződésként kezeli [vagyis a Q) cikk hatálya alá tartozik].” Az Indítvány által támadott Székhely-megállapodás kapcsán egyértelmű, hogy az a nemzetközi jog alapján kötött szerződés, és mint a fentiekben említettem, az ESZB szerinti hatáskör átruházás nem jelenik meg a nemzetközi szerződésben.

Kiemelendő továbbá ehelyütt és a II.2. pontban foglaltak kapcsán előzetesen, hogy az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése rögzíti, hogy törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti.

II.2. A nemzetközi gyakorlat szerint, amennyiben a multilaterális fejlesztési bankok függetlenítik magukat a nemzeti jogrendszertől, szükség van a jogviták hatékony, végleges kikényszerítő rendezését biztosító vitarendezési fórumra. Ennek a leghatékonyabb módját a nemzetközi jog gyakorlatának megfelelően választottbíróóságok útján oldják meg. A Bank Alapszabálya „JOGVITÁK RENDEZÉSE” című fejezet 28. cikkelye rendelkezik ezzel kapcsolatban.

A Bank Alapszabályának rendelkezése értelmében minden egyes, a Bank által kötött megállapodásban meg kell határozni olyan vitarendező testületet, amely a Bank és a vele (bármely típusú) megállapodást kötött fél között felmerülő esetleges jogvitákat rendezi. Alapvetően tehát az immunitás intézményének ellensúlyaként választott bírósági vitarendezés lehetősége áll az érintett felek rendelkezésére.

II.3. Az Indítvány többször hivatkozik az Alkotmánybíróság 36/2014. (XII. 18.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh2.). Ezzel kapcsolatban hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a két ügy kiindulópontja eltérő: az Abh2. kiindulópontja egy folyamatban lévő, az Alkotmánybíróság eljárásának idejére felfüggesztett bírósági eljárás volt, egy konkrét, munkajogi természetű jogvita kapcsán, amelyben az indítványozó bíró az egyedi ügy során alkalmazandó jogszabályi környezet kapcsán kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Ettől eltérően jelen Indítvány keretében országgyűlési képviselők kezdeményezték a Székhely-megállapodás utólagos normakontroll vizsgálatát.

Kiemelendő, hogy az Abh2. keretében az Alkotmánybíróság az érintett nemzetközi szerződés vonatkozásában kizárólag alkotmányos követelményt állapított meg: „[74] Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr1. 6. cikk 1. pontjában foglalt immunitás-szabály alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy az immunitás a REC-et a saját alkalmazottja által indított munkaügyi jogvita esetében a feltétellel illeti meg, hogy a munkavállaló ezáltal nem esik el vélt vagy valós jogi igényének bírói vagy más, hatékony eljárásban történő



*érvényesítésétől. Amennyiben ez a feltétel nem érvényesül, a bíróság nem állapíthatja meg, hogy joghatósága kizárt.”*

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a nemzetközi szervezeteknek biztosított immunitás a bírósághoz fordulás jogát korlátozza. E korlátozást az Alkotmánybíróság szerint éppen az indokolja, hogy a nemzetközi szervezetek funkciójának biztosítására szolgál, s védi a nemzetközi szervezet feladata ellátásában az állami beavatkozással szemben. Az Abh2. szerint ezért ebben a körben a nemzetközi szervezet részére garantált immunitás – figyelemmel az Alaptörvény Q) cikkére is – szükséges korlátja a bírósághoz fordulás jogának. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás arányossága tekintetében azt szükséges megvizsgálni, hogy a bírósághoz fordulás jogának korlátozása arányban áll-e az immunitás céljával, vagyis a nemzetközi szervezet függetlenségének és zavarásmentes működésének biztosításával. Az Abh2. kapcsán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az immunitásra vonatkozó rendelkezés csak akkor tekinthető alkotmányos alapjog-korlátozásnak, ha az immunitás nem vezet arra az eredményre, hogy a munkavállaló számára a jogi igényeinek érvényesítése teljesen kizárt munkáltatójával szemben. A konkrét ügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy annak vizsgálata, hogy *„...biztosított-e olyan hatékony eljárás, amelynek keretében az alkalmazott jogi igényét érvényesítheti a REC-kel szemben, a bíróság hatáskörébe tartozó kérdés. A bíróság joghatósága hiánya megállapításának feltételeként köteles megvizsgálni, hogy az adott szervezet joghatóság alóli mentességet élvez-e, és a szervezet e mentességéről lemondott-e. Emellett megvizsgálja azt is, hogy amennyiben a mentességéről nem mondott le a szervezet, úgy az alkalmazottnak biztosítottak-e más olyan eljárást - például a szervezeten belüli hatékony eljárási rendet - amelynek keretében felléphet vélt vagy valós jogi igényének hatékony érvényesítése iránt.”*

Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a Székely-megállapodás 12.2 pontja szerint a Bank és a Személyzet tagja közötti, munkaügyi igénnyel kapcsolatos vita esetén a Bank köteles biztosítani, hogy rendelkezésre álljon olyan célravezető eljárás, mellyel az érintett Személyzettel folytatott vita rendezhető. Garanciális jelentőséggel bír a 12.2. pontjának az a fordulata, miszerint ilyen eljárás hiányában a vitákat az alkalmazandó magyar törvényeknek és jogszabályoknak megfelelően kell rendezni. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatának fő vonalát érintő kérdés megfelelően rendezettnek tekinthető.

II.4. Ismételten és külön is hangsúlyozandó, hogy az Abh2. nem a nemzetközi szervezetek székhelyének, illetve a nemzetközi szervezetek büntető joghatóság alóli kivételének az alkotmányos kereteivel foglalkozott. Nyilvánvaló, hogy egy nemzetközi szervezet és az alkalmazottja közötti munkaügyi jogvita esetére biztosítandó bírói út, azaz az alkalmazott egyéni jogvédelmének a kérdése teljesen más alkotmányossági összefüggések vizsgálatát igényli, mint a nemzetközi szervezet büntető joghatóság alóli mentesülésének a kérdése. Ezért az Abh2. megállapításai közvetlenül nem hívhatóak fel az Indítvány büntetőeljárási aspektsaival kapcsolatban.

Álláspontom szerint nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés a Székely-megállapodás 6.1. pontja és a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog között. A Székely-megállapodás érintett pontja a Bank mint nemzetközi szervezet mentességére vonatkozik, míg büntetőjogi szempontból a tisztességes eljáráshoz való jog a büntetőeljárás terheltjét illeti meg. A Bank mentessége nem vetheti fel egy terhelt tisztességes eljáráshoz való jogának a sérelmét. Ugyanez érvényes a jogorvoslathoz való jogra. Szintén nem állapítható meg összefüggés a Székely-megállapodás 6.4. pontjában szereplő, a Bank tulajdonának, illetve eszközeinek a lefoglalás, házkutatás, illetve elkobzás alóli mentessége és a rendőrségnek az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos feladatairól szóló rendelkezés között. A Bank területi sérthetlensége nem áll összefüggésben a rendőrség büntetőeljárási feladatainak az ellátásával.

Továbbá fontos kiemelni, hogy a büntetőjogi felelősség személyes felelősség, az elkövető büntetőjogi felelősségével kapcsolatban tehát nem is merülhet fel a Banknak a mentessége mint a felelősségre vonást kizáró ok.







### III. A Bank tisztviselőit megillető mentesség

III.1. A Budapesten székhellyel rendelkező nemzetközi szervezetek esetében, így a Bank esetében is irányadó a nemzetközi jognak a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezményben rögzített azon általános szabálya, amely szerint a nemzetközi szervezet köteles tiszteletben tartani a fogadó állam jogszabályait. A Székhely-megállapodás 16.2. pontja rögzíti, hogy a Bank köteles minden intézkedést megtenni, hogy biztosítsa, hogy minden személy, aki ezeket a kiváltságokat és mentességeket élvezi, tiszteletben tartsa a Magyarországon alkalmazandó törvényeket és jogszabályokat.

A Bank esetében megerősíthető, hogy tevékenysége, valamint tisztviselői vonatkozásában a fenti alapelv irányadó, vagyis a Bank Magyarország területén folytatott tevékenysége, valamint tisztviselői tevékenysége nem lehet ellentétes a fogadó állam jogszabályaival.

A Bank tisztviselőit megillető mentesség vonatkozásában szükséges hangsúlyozni, hogy a Székhely-megállapodás 16.3. pontja rögzíti a Bank azon kötelezettségét, hogy felfüggeszse az Ügyvezető Igazgatóságnak és a személyzetnek nyújtott kiváltságot és mentességet, amennyiben ezek a kiváltságok és mentességek akadályoznák az igazságszolgáltatást és az nem ellentétes a Bank érdekeivel. Emiatt és az alábbiakra tekintettel az Indítvány korlátlan mentességre vonatkozó megállapításai nem helytállóak.

III.2. A Bank tisztviselőit megillető polgári, államigazgatási és büntető joghatóság alóli mentesség vonatkozásában szükséges jelezni, hogy a Bank tisztviselői funkcionális mentességet élveznek, vagyis a joghatóság alóli mentesség kizárólag a hivatali kötelességeik teljesítése körébe eső tevékenységre terjed ki, a hivatali kötelességeiken túli cselekedeteik esetében azonban a joghatóság alóli mentesség már nem áll fenn. (A Székhely-egyezmény 16.1. pontja alapján a felelősségi kört tovább szűkíti annak rögzítése, hogy a funkcionális mentesség sem alkalmazandó polgári felelősségre a közúti balesetektől származó kártérítési perekben.)

Büntetőjogi szempontból a Székhely-megállapodás 6.1. és 6.4. pontjai nem zárják ki azt, hogy a Bank tisztviselői által elkövetett bűncselekmény ügyében büntetőeljárás induljon. (lásd II.4. pont). E körben a tisztviselőket megillető személyes mentesség kérdése releváns, amelyet a Székhely-megállapodás – Indítvány által nem támadott – 14-16. pontjai szabályoznak. Ez azonban – a már említettek szerint – nem általános immunitást jelent, a mentesség csak a hivatalos feladataik teljesítése során illeti meg a tisztviselőket (a személyes mentesség funkcionális, nem teljes körű).

Arra is rá kívánok mutatni a Székhely-megállapodás 6.4. pontjával kapcsolatban, hogy önmagában az, hogy a Bank eszköze, tulajdona nem foglalható le, illetve nem kutatható át, nem zárja ki, hogy a Bank tisztviselőjével szemben eredményes büntetőeljárást folytassanak le a hatóságok. A felsorolt kényszerintézkedések ugyanis a bizonyítékok felkutatásának, illetve beszerzésének csak az egyik, de korántsem az egyetlen lehetséges útját jelentik a büntetőeljárás során.

E körben kiemelendő továbbá, hogy a nemzetközi jogon alapuló mentesség egyértelmű fennállta esetén büntetőügyek vonatkozásában a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 720. § és 721. §-a lehetőséget ad arra, hogy az arra jogosult szerv kérelmezze a nemzetközi jogon alapuló mentesség felfüggesztését. A büntetőeljárás során is irányadó, hogy a Bank a Székhely-megállapodás hivatkozott 16.3. pontja alapján lemondhat a büntető joghatóság alóli mentességről. A mentességről való lemondás elmaradása esetén a Be. 720. §-ban foglalt rendelkezései lesznek irányadók.







#### IV. Az Indítvány 8. pontja (uniós jogi vonatkozások)

Előjáróban kiemelendő, hogy az Indítványban szerepelő uniós vonatkozású érvek kapcsán kérdéses, hogy azok az Alaptörvénnyel kapcsolatos összhang vizsgálatára vagy ehelyett inkább az uniós jog alapján eldönthető kérdések vizsgálatára irányulnak.

IV.1. Amint azt az Indítvány 8. pontjában hivatkozott, az EUMSZ 64. cikkének (2) bekezdése előírja, „[a] tagállamok és harmadik országok közötti szabad tőke mozgás lehető legnagyobb mértékű megvalósítására törekedve és a Szerződések egyéb fejezeteinek sérelme nélkül az Európai Parlament és a Tanács a rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket hoz a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó olyan tőke mozgásra vonatkozóan, amely közvetlen befektetéssel [...] letelepedéssel, pénzügyi szolgáltatások nyújtásával vagy értékpapírok tőkepiacra történő bevezetésével függ össze”. Ezzel összefüggésben hivatkozik az Indítvány arra, hogy „...alávetési nyilatkozat hiányában a [Nemzetközi Beruházási Bank] számára az abszolút immunitás biztosítása az uniós jogi követelmények – anyagi jogi és eljárási értelemben is – teljes ignorálására vezet”.

Az Indítvány 8. pontjában hivatkozott EUMSZ 64. cikk (2) bekezdése a harmadik országokból származó tőke mozgás korlátozását megállapító másodlagos uniós jogi aktusok jogalapja. A harmadik országokból származó tőke mozgás korlátozása előírható egyes harmadik országokra vonatkozóan is. Megállapítható, hogy nincs olyan másodlagos uniós jogi aktus, amely megállapítana a Bankra vonatkozó, a tőke mozgással vagy pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos ilyen jellegű korlátozást.

IV.2. Ahogy azt az Uniónak a megkeresés keltében keltetett [redacted] tanácspolitikai főképviselője, [redacted] akkori európai parlamenti képviselő [redacted] válaszában is kifejtette, a Bank egy multilaterális pénzügyi intézmény, és mint ilyen nem esik semmilyen uniós korlátozó intézkedés hatálya alá. A főképviselő hangsúlyozta válaszában, hogy a vonatkozó uniós kötelezettségek alapján ennek az intézménynek „tilos tudatosan és szándékosan részt vennie olyan tevékenységekben, amelyek célja vagy hatása [az Oroszországra vonatkozó szankciós intézkedések] megkerülése”.<sup>2</sup>

Megjegyezhető, hogy az Oroszországgal összefüggésben az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014. július 31-i, 833/2014/EU tanácsi rendelet (a továbbiakban: szankciós rendelet) többek között korlátozza az egyes orosz bankok és vállalatok hozzáférését az EU elsődleges és másodlagos tőkepiacaihoz.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a szankciós rendelet III. sz. mellékletében nem szerepel a Bank, amelynek 2014-ben, a szankciós rendelet megalkotásakor a székhelye még Oroszországban volt. Megállapítható tehát, hogy a szankciós rendeletben foglalt korlátozások a Bankot nem érintik.

IV.3. Az Indítvány 8. pontja kitér arra is, hogy a Székhely-megállapodás nem tartalmaz EU-klauzulát. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy tekintettel az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében foglaltakra, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényre, illetve az Európai Unió alapját alkotó szerződésekre, a Magyarország által megkötött jogi aktusoknak összhangban kell lenniük az európai uniós és más nemzetközi jogi kötelezettségekkel. Az úgynevezett „EU-klauzula” az európai uniós és nemzetközi jogi kötelezettségekkel való megfelelést szolgálja. 2005 óta Magyarország nemzetközi egyezményeiben utal arra, hogy az adott egyezmény rendelkezései nem érintik Magyarország uniós tagságából eredő kötelezettségeit. Az EU-klauzula hiányából azonban nem következik az, hogy a magyar államot ne köteleznék az uniós jogban foglalt kötelezettségei, hiszen a tartalmi megfelelés bír relevanciával, ami nem az EU-



klauzulából ered. Az EU-klauzula hiánya ezeket a kötelezettségeket sem általánosságban, sem a konkrét ügyben nem teszi semmissé, ezért nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.

Külön megjegyezhető, hogy az Indítvány az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésére alapítja, amely kapcsán meg is említi, hogy az említett bekezdés államcélként rögzíti. Az Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, „*hogy az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése államcélként rögzíti az európai egység megteremtésében való részvételt. A részvétel nem öncélú, hanem az emberi jogok, a jólét és a biztonság kiterjesztését kell szolgálnia [143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 708. a továbbiakban: Abh1.]. Az Alaptörvény szerkezeti felépítéséből az következik, hogy az Alaptörvény E) cikkének (1) és (2) bekezdései között összefüggés van: Magyarország az Európai Unióban tagállamként az európai egység megteremtése érdekében vesz részt, mégpedig az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése céljából.*”

Ezzel összefüggésben indokolt utalni – a lényegileg azonos indítványozói kör által benyújtott, igaz eltérő államcélként megjelölt indítvány kapcsán született – az Alkotmánybíróság 24/2019. (VII. 23.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „*az Alaptörvényben megfogalmazott államcélok, így például a XIX. cikk (1) és (2) bekezdése, illetőleg a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti szociális jellegű államcélok a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothatnak az adott államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást. Az államcélokból azonban (szemben az Alaptörvényben nevesített jogosultságokkal) csak annyiban következik az adott államcél jogalkotással történő kifejezett biztosításának kötelezettsége, amennyiben ezt a jogalkotási kötelezettséget maga az Alaptörvény rögzíti. A jogalkotó ugyanakkor még ilyen kifejezett jogalkotási kötelezettség hiányában sem alkothat az adott államcélval ellentétes tartalmú, az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó valamely, az Alaptörvényben nevesített államcél megvalósítása érdekében korábban intézkedéseket fogadott el, ezen intézkedések visszavonása esetén az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell vizsgálnia az intézkedés visszavonásának indokoltságát, illetőleg azt, hogy az intézkedés visszavonása az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el. Ezen szempontok vizsgálata során pedig az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell lennie, hogy az adott államcél megvalósulását a jogalkotó milyen további intézkedésekkel segítette elő adott esetben.*”

Fentiek alapján megállapítható egyfelől, hogy az Indítvány által támadott Székhely-megállapodás nem vet fel uniós jogi aggályokat, másfelől az is, hogy a hivatkozott államcélra alapítva nem merülhet fel az Indítványozók által állított alaptörvény-ellenes helyzet.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2020. január „ ”



