

Az Alkotmánybíróság határozata a nemzeti vagyon védelméről és a beruházásvédelemről

A nemzeti vagyon körében a választottbíráskodás kizárásának alkotmányossága

Hivatalos hivatkozás: 14/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 507.

Tárgyszavak: nemzeti vagyon • választottbíráóság • beruházásvédelem • szerzett jogok védelme • jogállamiság • nemzetközi jog és belső jog összhangja

Értelmezett jogszabályhelyek: Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, Q) cikk (2) bekezdés • 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról, 17. § (1) bekezdés, 17. § (3) bekezdés, 55. § (1) bekezdés b) pont, 55. § (2) bekezdés a) pont • 1994. évi LXXI. törvény a választottbíráskodásról, 3. § (2) bekezdés, 4. § • 1964. évi 8. törvényerejű rendelet a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény kihirdetéséről • 1962. évi 25. törvényerejű rendelet a külföldi választottbíráskodási határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban 1958. június 10-én kelt Egyezmény kihirdetéséről • 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

Tartalom

1. Az indítvány
2. A döntés érvelése
 - 2.1. A többségi álláspont
 - 2.2. A különvélemény
3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. Az érvelés kritikája
5. A határozat jelentősége

1. Az indítvány

Magyarország Alaptörvényének 38. cikke értelmében „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”, melynek szabályozása sarkalatos törvényben kell, hogy megvalósuljon.¹ Ennek megfelelően született meg és lépett hatályba 2012. január 1-jén a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvt.), magában foglalva azt a rendelkezést, miszerint a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonra vonatkozó polgári jogi szerződésben jogvita esetére választottbíráskodási eljárást nem köthet ki.² A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvényt (továbbiakban: Vbt.) is eszerint módosította a 2012. évi LXV. törvény, kizárva a Magyarországon vagy a Magyarországon kívül választottbíráskodási hellyel (székhellyel) rendelkező eseti vagy állandó választottbíráskodási eljárást olyan ügyekben, amelyekben a jogvita tárgya Magyarországon lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, vagy követelés.³ A módosító törvény azt is meghatározta, hogy ezt a szabályt a módosítás hatálybalépését – vagyis 2012. június 13-át – követően indult eljárásokban kell alkalmazni.

Az indítvány az Alkotmánybírósághoz 2012. december 18-án érkezett meg, melyben az akkori alapvető jogok biztosa, Szabó Máté az Nvt. és a Vbt. fenti rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütközésének és alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az

¹ Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (1)-(2) bek.

² 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról, 17. § (3) bek.

³ 1994. évi LXXI. törvény a választottbíráskodásról, 4. §, módosította 2012. évi LXV. törvény a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvényt, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról, 2. §.

Alkotmánybíróságról szóló törvény (továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, valamint 32. § (2) bekezdése alapján. Az indítványozó az eljárás kezdeményezését azzal indokolta, hogy az említett rendelkezések azáltal, hogy tiltják a választottbírói eljárás kikötését, illetve kimondják, hogy ilyen eljárásnak bizonyos esetekben nincs helye, ellentétesek a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló 1961. évi genfi európai egyezmény II. cikk (1)-(2) bekezdésével,⁴ a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1958. évi New York-i egyezmény II. cikk (1) bekezdésével,⁵ és az államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló 1965. évi washingtoni egyezmény 25. cikkével.⁶ A biztos továbbá utalt az Alaptörvény Q) cikkére, melynek (2) bekezdése szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”, valamint több alkotmánybírói határozatra is.

Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében említett jogállamiság, azon belül is a jogbiztonság követelményével. Az Nvt. említett rendelkezése véleménye szerint nem pontos, homályos, összemosza a szabályozni kívánt jogviszonyra vonatkozó alanyi és tárgyi oldalt, és ezáltal sérti a normavilágosság követelményét. A Vbt. kifogásolt rendelkezése pedig nem a választottbírói kikötését, hanem annak eljárását zárja ki, így a szakasz úgy is értelmezhető, miszerint eme rendelkezés hatályba lépése előtt kötött szerződések választottbírói kikötése alapján sem folytatható választottbírói eljárás. A rendelkezés így a jogbiztonság követelményét azáltal sérti, hogy a rendelkezés hatályba lépése előtt kötött szerződések végrehajthatatlanok lennének, amely a hivatkozott nemzetközi szerződések végrehajtását is egyoldalúan érintené.

2. A döntés érvelése

2.1. A többségi álláspont

(I) Kovács Péter előadó alkotmánybíró és az Alkotmánybíróság tagjainak többsége elsőként az érintett rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra a nyilvánvaló tényre, hogy a nem nemzeti vagyponra vonatkozó szerződések választottbírói kikötésének érvényesíthetőségét nem érintik a vizsgált rendelkezések. Az Alkotmánybíróság így az Nvt. és a Vbt. rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközését meghatározott összefüggésben vizsgálta. Álláspontja szerint eme rendelkezések olyan már megkötött beruházási, vállalkozási szerződésekre lehetnek hatással, melyek nemzeti vagyont érintenek, és tartalmazzak választottbírói kikötést, és így közvetlenül vagy közvetve érinthetik valamely nemzetközi szerződés hatályát. Ennek megfelelően elemezte a kétoldalú beruházásvédelmi egyezményekkel, a washingtoni egyezménnyel, a genfi egyezménnyel, valamint a New York-i egyezménnyel való ütközés lehetőségét.

1. A kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vbt. 3. § (2) bekezdése „elvben vonatkoztatható az államra, mint gazdasági operátorra és nyelvtani értelmezésben akár még az államra, mint a szuverenitás hordozójára is.” Eme szakasz szerint ugyanis ha törvény megengedi, választottbírói eljárás abban az esetben is kiköthető, ha nem teljesül az a feltétel, miszerint legalább a felek egyike gazdasági tevékenységgel hivatásszerűen foglalkozó személy és a jogvita e tevékenységgel kapcsolatos. Ennek következtében az Alkotmánybíróság

⁴ 1961. évi genfi európai egyezmény. Kihirdette: 1964. évi 8. törvényerejű rendelet a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény kihirdetéséről.

⁵ 1958. évi New York-i egyezmény. Kihirdette: 1962. évi 25. törvényerejű rendelet a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban 1958. június 10-én kelt Egyezmény kihirdetéséről.

⁶ 1965. évi washingtoni egyezmény. Kihirdette: 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

szükségesnek vélte a kétoldalú beruházásvédelmi szerződésekbe való ütközés vizsgálatát. A testület nem tekintette át a mintegy hatvan beruházásvédelmi szerződést, ehelyett az Azerbajdzsánnal 2007-ben kötött szerződést⁷ vette alapul, mely szinte szó szerint azonos hazánk más hasonló szerződéseivel, és amely megfelel az Egyesült Nemzetek által kialakított mintaszerződésnek is.

Eme kétoldalú szerződések alapján a választottbíráskodás igénye egyrészt felmerülhet az állam és a másik államhoz kötődő beruházó között, amennyiben a fennálló vitát nem sikerül tárgyalások útján rendezni és a beruházó a vitát nem rendes bírósághoz terjeszti be. Ekkor ugyanis lehetőség nyílik a választottbírók igénybevételére: a washingtoni egyezmény rendelkezései alapján a Beruházási Viták Nemzetközi Központjához (ICSID), vagy az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) Választott Bírói Szabályai szerint létrejött nemzetközi *ad hoc* választottbíróshoz. Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja szerint „avégett, hogy sem az ICSID, sem az UNICITRAL vonatkozásában ne történjék jogsérelem”, „alkotmányos követelményként” kell kimondani, hogy az Nvt. 17. § (1) bekezdése – miszerint a törvény hatálybalépése előtt, jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket a törvény rendelkezései nem érintik, ám az ilyen szerződések időtartamának a törvény hatálybalépését követően történő meghosszabbítása (néhány kivételtől eltekintve) új jogviszony létesítésének minősül – „mindenesetre vonatkozik az állami szervek és a beruházók között 2012. január 1-jén hatályban lévő (nemzetközi beruházási, gazdasági természetű) megállapodásokra.” Hasonló következtetést vont le az Alkotmánybíróság abban az esetben is, amikor két állam közötti viszonyban valamely állam gazdasági partnerként lép fel, vagyis a beruházó pozíciójában van. Ezért az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy a Kormánynak – amennyiben fenn kívánja tartani az adott jogviszonyt – az ilyen szerződések hatályának lejárta előtt gondoskodnia kell arról, hogy történjék meg a megállapodások újratárgyalása.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt a lehetőséget is, amikor a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények részes államai között alakul ki vita a szerződés értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban, és felmerül az államközi választottbírók igénye. Az Alkotmánybíróság azonban „alkotmányos követelményként mondta ki: ezen egyezmények saját választottbírói rendelkezéseire (amelyek tehát a két szuverén állam közötti vitarendezést szolgálják), a Vbt., mint jogszabály, illetve az Nvt. 17. § (3) bekezdése eleve nem vonatkoztatható.”

Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság a kétoldalú szerződésekre összességében azt a javaslatot tette, hogy a Kormány gondoskodjon – a Vbt. és az Nvt. új rendelkezéseire figyelemmel – a kétoldalú megállapodások újrakötéséről, vagy amennyiben a másik állam számára a fentiek nem elfogadhatók, azok felmondásáról.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló 1965. évi washingtoni egyezménnyel, a nemzetközi választottbíráskodásról szóló 1961. évi genfi egyezménnyel, valamint a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1958. évi New York-i egyezménnyel való ütközést elemezte.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a washingtoni egyezménnyel felállított ICSID joghatóságát az államok befolyásolni tudják, egyrészt a 25. cikk (1) bekezdésében megkövetelt írásbeli hozzájárulásukkal, másrészt az ICSID-nek bejelentett állami alárendelt szervek vagy ügynökségek listájának módosításával, harmadrészt pedig a 25. cikk (3) bekezdésben megfogalmazott – az állam alárendelt szerve vagy ügynöksége részéről történő hozzájárulást követő – állami jóváhagyással. Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja szerint a Kormánynak meg kell tennie a megfelelő intézkedéseket, hogy a listán felsorolt szervek vonatkozásában jelenjen meg a nemzeti vagyon mint

⁷ 2007. évi megállapodás a Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről. Kihirdette: 2007. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Bakuban, 2007. május 18-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről.

korlátozás, illetve, hogy a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult szervek lekerüljenek a listáról. Mindezen az eszközöket elegendőnek minősíti ahhoz, hogy „a konfliktus kialakulása [...] anélkül is megelőzhető [legyen]”, hogy szükséges lenne az Nvt. 17. § (1) bekezdését a fent említettek szerint alkotmányos követelményként kimondani.

3. A genfi egyezmény által érintett, már megkötött beruházási szerződések esetében, az Alkotmánybíróság szerint, az Nvt. 17. § (1) bekezdésének alkotmányos követelményként való kimondása biztosítja az összhangot. Elképzelhetőnek tart azonban egy olyan lehetőséget, miszerint az egyezmény értelmében „az állam köteles lehetővé tenni, hogy »közjogi jogi személyek« *pro futuro* választottbírói szerződést köthessenek”. Az ilyen szerződések kötésének kizárása az Nvt. és a Vbt. rendelkezései miatt már „ütközhet” a genfi egyezménnyel. A többségi álláspont szerint ezért a Kormánynak el kell döntenie, hogy „ütközés esélyét úgy kívánja-e kizárni”, hogy felmondja az egyezményt vagy pedig felmondja és ezt követően csatlakozik hozzá úgy, hogy az egyezmény II. cikk 2. pontja értelmében korlátozó nyilatkozattal – tulajdonképpen fenntartással – élve csatlakozik hozzá.

4. Az Alkotmánybíróság a New York-i egyezménnyel kapcsolatban kifejtette, hogy az már meghozott választottbírói határozatokra, valamint hatályban lévő nemzetközi magánjogi természetű szerződésekre vonatkozik. Mivel az Nvt. és a Vbt. az előbbieket nem érinti, utóbbiakra pedig az alkotmányos követelményként kimondott szabály garanciát ad, nem tartotta megállapíthatónak a New York-i egyezmény sérelmét.

(II) Ezt követően az Alkotmánybíróság az érintett rendelkezések Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségének elemzését egyszerre végezte el, a két törvény vizsgált rendelkezéseinek szoros összefüggésére, szövegszerű hasonlóságára és tartalmi azonosságára hivatkozva. Az Alkotmánybíróság többségi véleménye szerint az Nvt. mellékletei, melyek tételesen felsorolják a nemzeti vagyon körébe tartozó természeti, kulturális és vagyoni elemeket, elegendő ahhoz, hogy a normavilágosság követelményének eleget tegyen, és így ne legyen ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jobbiztonsággal.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglalt, a nemzetközi jog és a belső jog összhangteremtési kötelezettségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság többségi véleménye visszautalt a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára. A fent kimondott alkotmányos követelmény a szerzett jogok védelme tekintetében álláspontja szerint elegendő ahhoz, hogy megvalósuljon az összhang, és az esetleges problémák általa megfelelően kezelhetők. Emellett hangsúlyozta, hogy a „konfliktus csak bizonyos feltételek bekövetkezése esetén és eleve nem minden érintett nemzetközi szerződés (és nem is minden részes állam) vonatkozásában állna be” és így a vonatkozó rendelkezéseket nem tartja szükségesnek megsemmisíteni. Az Alkotmánybíróság többségi véleménye mindezt azzal is indokolta, hogy ezáltal az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján jár el, és álláspontja a „jogszabályok kímélete” tekintetében kialakult gyakorlatának is megfelel.

2.2. A különvélemény

(I) Az Alkotmánybíróság határozatához Dienes-Oehm Egon fogalmazott meg különvéleményt, melyhez Paczolay Péter csatlakozott. Álláspontjuk szerint az Nvt. és a Vbt. vizsgált rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütköznek, melyet az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, és a rendelkezéseket meg kellett volna semmisítenie vagy fel kellett volna hívnia a jogalkotót az ellentét feloldásához szükséges intézkedések megtételére.

A különvélemény a határozat indokolásában szereplő alkotmányos követelményeket nehezen követhetőnek minősítette, és a nemzetközi szerződésbe ütközést általuk nem tartotta kiküszöbölhetőnek, mivel úgy vélte, a „nemzetközi jogsértés ténye már bekövetkezett”.

Éppen ezért álláspontja szerint a genfi egyezmény megsértése már a vizsgált törvényi rendelkezések hatálybalépésével megvalósult, és azt jogi tényként kezelte. Mivel Magyarország az

egyezményhez nem fűzött fenntartást, a különvélemény szerint az egyezmény által elismert választottbírói eljárás későbbi, belső jogi korlátozása a nemzetközi kötelezettség megsértésének minősül.

A kétoldalú beruházási egyezményeknél arra az esetre tért ki a különvélemény, melyben az állam vagy állami szerv magánjogi jogalanyként áll szemben külföldi magánjogi jogalanyal mint beruházóval. A különvélemény hangsúlyozta, hogy a kétoldalú megállapodások „a választottbíráskodás mint jogvita-rendezési mód jövőbeni választásának lehetőségét” tartalmazzák, mely nem zárható ki a belső jog által. Éppen ezért kiemelte, hogy a többségi véleményben alkotmányos követelményként kimondott, szerzett jogok védelmére vonatkozó rendelkezés csupán a kétoldalú megállapodások alapján megkötött választottbírói szerződéseket védi, és nem vonatkozik a megállapodásokban biztosított általános jövőbeli lehetőségre. Ilyen jövőbeli lehetőség például a washingtoni egyezménnyel létrehozott ICSID. A washingtoni egyezmény kapcsán a különvélemény – a többségi véleményhez hasonlóan – felhívta a figyelmet arra, hogy a 25. cikk (4) bekezdése alapján a részes államok bármikor értesíthetik a Központot arról, hogy valamely viták körét nem vetik alá joghatóságának. Hangsúlyozta azonban, hogy Magyarország ez idáig nem tett ilyen bejelentést a nemzeti vagyonnal kapcsolatos viták vonatkozásában.

A különvélemény a nemzetközi szerződésekkel összefüggésben megállapította, hogy a vizsgált rendelkezések a genfi egyezménybe és számos beruházásvédelmi megállapodásba „ütköz[nek]”, és más nemzetközi egyezményekkel pedig „nincs[en]k” összhangban”, mivel megvon egy olyan vitarendezési lehetőséget, mellyel a partnerek számolhattak. Utóbbi esetben mind a washingtoni egyezményre, mind a New York-i egyezményre (melyről egyebekben nem tesz említést), mind pedig a genfi egyezményre hivatkozott.

(II) A különvélemény utalt a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésére mint a jogállamiság (Alaptörvény B) cikk (2) bekezdés) elemére és a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának követelményére (Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés). A különvélemény megfogalmazóinak álláspontja szerint az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján, az Alkotmánybíróságnak – a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló hatáskörében eljárva – „a nemzetközi jogba ütköző jogszabályt főszabály szerint [...] meg kellett volna semmisítenie”. A különvélemény által említett „másik lehetőség”, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján – amennyiben olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes – az Alkotmánybíróságnak fel kellett volna hívnia a jogalkotót a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtésére. A különvélemény itt lehetséges megoldásként utalt a belső jog megváltoztatására: az érintett rendelkezések hatályon kívül helyezésére vagy olyan módosítására, miszerint azok nem alkalmazhatók nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése esetén.

3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben egyaránt elutasította az Nvt. 17. § (3) bekezdése, és a Vbt. 4. § szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt. A rendelkező rész három alkotmányos követelményt fogalmazott meg, melyek közül az első kettő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén és a Q) cikk (2) bekezdésén alapul, és jogszabályhelyek együttes értelmezését és alkalmazását foglalja magában. Az Alkotmánybíróság elsőként alkotmányos követelményként utalt az Nvt. 17. § (3) bekezdése utolsó mondatának a 17. § (1) bekezdésével történő együttes értelmezésére és alkalmazására, vagyis az a rendelkezés, miszerint „[a] nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult e jogviták eldöntésére választottbírói eljárást nem köthet ki”, a „törvény hatálybalépését megelőzően

jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket [...] nem érinti”. A másik alkotmányos követelmény a Vbt. 4. §-a „valamint olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés,” szövegrészének, valamint a választottbírói ítélet érvénytelenítésének kérelmezésére vonatkozó 55. § (1) bekezdés b) pontjának⁸ és a (2) bekezdés a) pontjának⁹ az Nvt. előzőekben említett 17. § (1) bekezdésével való együttes értelmezése és alkalmazása. Az Alkotmánybíróság az első és a második alkotmányos követelmény esetében utalt arra, hogy azok vonatkoznak Magyarországra és egy más államhoz kötődő jogi személy közötti azon megállapodásokra, melyek a nemzeti vagyronról szóló törvény által érintettek, beruházási és vállalkozási természetűek, és 2012. január 1-jén hatályban voltak. A harmadik megállapított alkotmányos követelmény értelmében a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények azon cikkeire, melyek a részes államok közötti jogviták rendezésére szolgáló választottbírói létrehozásáról rendelkeznek, a Vbt. és az Nvt. 17. § (3) bekezdése „nem vonatkoztatható, azokat semmiben sem érinti”.

Az indítványt elutasító határozat *ratio decidendi*-je, hogy a nemzeti vagyronra vonatkozó szerződésekben a választottbírói kikötésének Nvt. általi kizárása és a nemzeti vagyronnal kapcsolatos jogvitákban a választottbírói eljárás kikötésének Vbt.-ben foglalt tilalma esetében megvalósul az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében megkövetelt összhang a nemzetköz jogi kötelezettségek és a magyar jog között, és nem sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, azon belül is a jogbiztonság és a normavilágosság követelménye, és az – a kimondott alkotmányos követelményeket figyelembe véve – nem ütközik Magyarországra nemzetközi szerződéseibe.

4. Az érvelés kritikája

(I) Az érvelés világos szerkezetben, elsőként az indítványban kifogásolt rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését, majd alaptörvény-ellenességét vizsgálta. A nemzetközi szerződésbe ütközésnél átgondoltan vette sorra a kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások során felmerülő lehetséges eseteket, valamint külön-külön a releváns többoldalú nemzetközi szerződéseket.

1. A határozat indokolásának minden bizonnyal az a kiindulópontja, hogy a beruházásvédelmi nemzetközi szerződések tulajdonképpen a megkötött magánjogi beruházási szerződéseket védik, és így elsődleges céljuk, hogy a beruházóknak az állammal vagy állami szervekkel kötött magánjogi szerződéseik és az azokban számukra biztosított vitarendezési lehetőség kiszámítható és biztonságos legyen. Erre utal az Alkotmánybíróság, amikor a nemzetközi szerződésbe ütközést az alábbi feltételekkel összefüggésben vizsgálja: „*i.* a nemzeti vagyont érintsék a már megkötött nemzetközi beruházási, vállalkozási stb. megállapodások; *ii.* tartalmazzanak választottbírói kikötést; *iii.* közvetlenül vagy közvetve, vagy egy bilaterális államközi beruházási szerződésnek vagy a New York-i Egyezmény, a Genfi Egyezmény, illetve a Washingtoni Egyezmény legalább egyikének a hatályát érintsék.”

A határozathozatalt megelőzően, a szakirodalomban megjelent egy olyan álláspont, mely szerint a beruházásvédelmi szerződésekből folyó kötelezettségek túlmutatnak ezen, és az államok és a beruházók számára egy jövőbeli lehetőségét is biztosítanak a választottbíráskodásra mint vitarendezési

⁸ „55. § (1) A fél, továbbá az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz, a választottbírói ítéletének részére történő kézbesítésétől számított hatvan napon belül keresettel az ítélet érvénytelenítését kérheti a bíróságtól, ha [...] b) a választottbírói szerződés annak a jognak a szabályai szerint, amelynek alávetették, ilyen kikötés hiányában a magyar jog szerint érvénytelen [...]”.

⁹ „(2) A választottbírói ítélet érvénytelenítése arra hivatkozással is kérhető, hogy a) a vita tárgya a magyar jog szerint választottbírói útra nem tartozik [...]”.

módra.¹⁰ Eszerint a nemzetközi szerződések arra is kötelezik az államokat, hogy a jövőben megkötendő magánjogi szerződéseknek milyen tartalmúnak kell lenniük, és céljuk az, hogy az államok kölcsönösen segítsék beruházóikat, hogy a jövőben meghatározott feltételekkel beruházhassanak egymás területén. A szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy az Nvt. ezáltal nemzetközi kötelezettségeinkbe ütközik.¹¹ Ugyanez a gondolatmenet figyelhető meg a különvéleményben is.

Álláspontunk szerint a beruházásvédelmi egyezményeknél a magánjogi szerződéssel létrejött beruházásokra vonatkozik a kötelezettség. Vagyis az állam nem a jövőbeli beruházások általános elfogadására köteles, hanem arra, hogy ha a beruházóval szerződést köt, azt meghatározott feltételekkel kell megtennie. Így tulajdonképpen fennáll egy jövőbeli kötelezettség, de nem a beruházóval való szerződéskötésre, hanem egy esetleges szerződéskötés esetén annak tartalmára nézve. A beruházóval való szerződés megkötése az állam mérlegelésétől függ. A nemzeti vagyon körében a választottbíráskodás kizárása így nem jelentheti nemzetközi kötelezettségeink megsértését, ám az jelentős változást eredményez a jövőbeli beruházók lehetőségeiben. A jelen helyzetben ugyanis a magyar állam nem köthet nemzeti vagyonra magánjogi beruházási szerződést. Ha ugyanis kötne ilyen szerződést, a nemzetközi kötelezettségei miatt nem zárhatná ki a választottbíráskodás kikötését. A választottbíráskodás kikötése esetén azonban a magánjogi szerződés belső jogszabályba – az Nvt.-be és a Vbt.-be – ütközne, és ezáltal semmissé válna. A beruházónak így el kell fogadnia, hogy az állam az Nvt. és a Vbt. rendelkezései miatt a nemzeti vagyon esetében nem járul hozzá a választottbíráskodás kikötéséhez, és a jövőbeli magánjogi szerződés csak ilyen tartalommal köthető meg. A határozat megállapításából arra lehet következtetni, hogy a többségi álláspont valószínűleg egyetért ezzel a nézettel, így ez a levezetés adalékkul szolgálhat a határozat megértéséhez.

2. A kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények elemzésénél három esetet vizsgált meg részletesen az Alkotmánybíróság. Az első két esetben – egy állam és egy másik állam beruházója, valamint egy állam és egy másik állam mint beruházó viszonya – az érvelés együttesen értékelhető, a bíróság következtetésének hasonlósága miatt, hiszen mindkét esetben a már említett, szerzett jogok védelmére vonatkozó alkotmányos követelményt mondta ki a testület. Az alkotmányos követelmény valóban védi azokat a megkötött magánjogi szerződéseket, melyek 2012. január 1-jén hatályban voltak, és így álláspontunk szerint sem állhat fenn a nemzetközi szerződésbe ütközés.

Az alkotmányos követelménynél a bíróság annak célját a következőképpen fogalmazta meg: ne történjék jogsérelem sem az ICSID, sem az UNICITRAL vonatkozásában. Az alkotmányos követelmény alapja azonban nem jelent meg, melynek említése a megalapozottságát hangsúlyozhatta volna. Az Alkotmánybíróság utalhatott volna egyrészt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, és arra, hogy a szerzett jogok védelme a jogállamiságból, és azon belül is a jogbiztonságból ered, továbbá a kimondott tétel a visszaható hatály tilalmából egyaránt levezethető. Másrészt az Nvt. 17. § (1) és 17. § (3) esetében további alapot ad a törvény egységes értelmezése és alkalmazása, amely a törvényből eleve következik anélkül is, hogy azt a határozat rendelkező részében alkotmányos követelményként szükséges lenne kimondani.

Az Alkotmánybíróság helyesen állapította meg, hogy a kétoldalú egyezmények harmadik esetére, amikor a részes államok közötti jogvitánál merül fel a választottbíráskodás, a Vbt. és az Nvt. rendelkezései nem vonatkoztathatók. A következtetés álláspontunk szerint a rendelkezések tartalmából is egyértelműen levezethető, így annak alkotmányos követelményként való kimondása megerősíti, ám nem keletkezteti ezt a tényt.

Az Alkotmánybíróság tehát nem tartotta az érintett rendelkezéseket a kétoldalú nemzetközi szerződésekbe ütközőnek, mégis a kormányt arra szólította fel, hogy eme rendelkezésekre

¹⁰ KECSKÉS László – TILK Péter: A választottbíráskodás kikötés hazai jog szerinti tilalmának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba ütközése” *Európai Jog* 2012/2. 18.

¹¹ KECSKÉS–TILK (10. lj.) 16-18.

figyelemmel történjenek meg a szerződések lejártá előtt azok újrakötése, vagy a partner állam egyet nem értése esetén, felmondása. Erre valószínűsíthetően amiatt került sor, hogy az általunk az érvelés kritikájának (I) 1. pontjában vázolt helyzetet rendezni lehessen úgy, hogy a jövőben az állam a nemzeti vagyon körében is köthessen valamely beruházóval magánjogi szerződést. Itt jegyzendő meg a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények hatálya. Az Azerbajdzsánnal kötött megállapodás ugyanis tíz éves időtartamra marad hatályban, mely automatikusan meghosszabbodik, ha valamely fél a lejárta előtt egy évvel nem jelzi annak ellenkezőjét. További figyelemreméltó rendelkezés, hogy a megállapodás felmondása előtti időszakban megvalósított beruházások tekintetében a rendelkezései a felmondást követő további tíz évig érvényben maradnak.

3. A washingtoni egyezmény az ICSID felállításáról rendelkezik és szigorú joghatósági követelményeket ír elő. Az Alkotmánybíróság megállapításával egyetértünk abban, hogy a joghatósághoz szükséges hozzájárulások miatt nem állhat fenn az ütközés a belső jog és a nemzetközi jog között.¹² A 25. cikk (4) bekezdésben foglalt bejelentés miatt sem jöhet létre ütközés, hiszen arra az államok „jogosultak”, így a határozatban a kormánynak szóló intézkedési kötelezettség legfeljebb ajánlásként értékelendő, melyet azonban szükséges lenne megtenni a többi részes állam tájékoztatása érdekében.

4. A genfi egyezmény kapcsán felidézhetők a kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeknél tett megállapítások, melyet az Alkotmánybíróság is megtett. A bíróság által említett értelmezési lehetőségnél fontos kiegészítésként megjegyezni, hogy ahhoz a rendelkezés nemzetközi értelmét szükséges alapul venni.¹³ Amennyiben eszerint valóban fennáll az ütközés lehetősége, a testület javaslata, miszerint az egyezményt fel kellene mondani vagy azt követően oly módon csatlakozni, hogy a magyar állam fenntartást fűzzön hozzá, problematikus. Az egyezményt törvényerejű rendelettel hirdették ki, mely a jogforrási hierarchiában azonos szinten áll a törvénnyel, melyek esetleges ütközésére azonban az Abtv. nem ad egyértelmű iránymutatást, mivel „az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes”¹⁴ jelen esetben egyikre sem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság dönthet arról, hogy ilyen esetben a 42. § (1) vagy (2) bekezdését alkalmazza, és a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabály teljes vagy részleges megsemmisítésére tesz javaslatot, vagy felhívja a kormányt, illetve a jogalkotót, hogy az ellentét feloldása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.¹⁵ Utóbbi jelentheti a belső jog igazítását a nemzetközi joghoz vagy a nemzetközi szerződés – a rendelkezésre álló lehetőség szerinti – módosítását vagy felmondását. Fontos megjegyezni, hogy a korábbi szabályozás és az Alkotmánybíróság gyakorlata is elsősorban a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály megsemmisítését vagy a nemzetközi kötelezettséghez igazítását írta elő,¹⁶ illetve szorgalmazta,¹⁷ mely a jelen helyzetben is iránymutatásul szolgálhatott volna.

5. A New York-i egyezménnyel kapcsolatos elemzés és megállapítás helytálló, és ez alapján megerősíthető, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés ezen a ponton sem merül fel.

(II) Az alaptörvény-ellenesség vizsgálatánál megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kapcsán nem reagált valamennyi, az indítványban kifogásolt kérdésre. Az Nvt. normavilágosságára vonatkozó kifogások ellenérvei a törvény mellékleteire

¹² Lásd KATONA János: „Néhány megjegyzés a nemzeti vagyont érintő választottbírói kikötés tilalma és a beruházásvédelem nemzetközi jogi szabályainak konfliktusáról” *Európai Jog* 2012/6. 25.

¹³ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 237; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 786. Kukorelli István alkotmánybírói különvéleménye. Lásd még SÜLYOK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2012/1. 33.

¹⁴ Az Alaptörvényben található, ellentétre vonatkozó tilalmakról lásd SÜLYOK (13. lj.) 39, 94. lj.

¹⁵ Vö. BLUTMAN László: „A nemzetközi jog hatásai az alkotmánybírói eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 21, 52. lj; BLUTMAN László: „A nemzetközi jog érvényesülése a magyar belső jogban: joghatások” in BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (szerk.): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 153.

¹⁶ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 45. § (1) bekezdés.

¹⁷ 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128, 130; 15/2004. (V. 14.) AB határozat, ABH 2004, 269, 274.

utalással kerültek elutasításra, és nem cáfolták meg a választottbíróági törvényre vonatkozó azon állítást, miszerint az nem a választottbíróóság, hanem annak eljárása kikötését zárja ki.

A bíróság az alaptörvény-ellenességet a belső jog és a nemzetközi jog közötti összhang megteremtésének kötelezettségét előíró Q) cikk (2) bekezdés alapján is vizsgálta. Pontosításként kiemelendő, hogy az összhang hiánya akkor is megállapítható, ha az nem minden érintett nemzetközi szerződés, és nem minden részes állam vonatkozásában áll be, hiszen ahhoz egyetlen, normák közötti konfliktus elegendő. Felidézhető továbbá ebben az esetben is a B) cikk (1) bekezdésben lévő jogállamiság, és azon belül is a jogbiztonság, amely egyúttal „a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést”¹⁸, vagy másként a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését is magában foglalja.¹⁹ Éppen ezért, az azonos szinten lévő normák esetében a nemzetközi jogi kötelezettség felmondása mint összhangteremtési eszköz nemcsak alááshatja a nemzetközi jogot, de a jogbiztonság ellen is hathat.

(III) A különvélemény kapcsán az érvelés kritikájának (I) 1. pontjában megfogalmazottakon túl további észrevételek tehetők. Egyrészt úgy tűnik, hogy a különvélemény a belső jog és a nemzetközi jog viszonyában az egyes nemzetközi szerződésekre nézve az „ütközik” és a „nincs összhangban” kifejezéseket eltérő súllyal és értelemmel bíróként használja, holott azok szinonimaként értendők és kölcsönösen következnek egymásból. Másrészt a különvélemény a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásban „főszabály[ként]” említi a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabály megsemmisítését mint jogkövetkezményt. Mindez azonban sem az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontjából, sem az Abtv. 42. § (1)-(2) bekezdéséből nem következik, és az azokban foglalt jogkövetkezmények között sincs „főszabály[ként]” alkalmazandó. Amint arra az érvelés kritikájának (I) 4. pontjában utaltunk, az azonos szintű jogszabályoknál az *Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény* még a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabály megsemmisítését írta elő, ám ez a hatályos szabályozásról nem mondható el, hiszen az Alkotmánybíróság dönthet arról, hogy a 42. § (1) vagy (2) bekezdését alkalmazza. Ilyen esetben a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabály megsemmisítésének szorgalmazása ugyan üdvözlendő, de főszabályként nem kezelhető.

5. A határozat jelentősége

A határozat szükségességét jól mutatja, hogy már az indítványban kifogásolt rendelkezések hatálybalépését követően, ám még az indítvány benyújtását megelőzően kialakult a szakmai diskurzus azok nemzetközi szerződésbe ütközése és alaptörvény-ellenessége kapcsán.²⁰ Az Alkotmánybíróság, bekapcsolódva a szakmai vitába, álláspontunk szerint helyes választ ad arra a kérdésre, hogy mi a beruházásvédelmi nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek tartalma, tisztázva ezáltal a beruházásvédelem természetét is.

A jövőbeli beruházások tehát elsősorban az állam mérlegelésétől függenek, és amennyiben az állam a nemzeti vagyonhoz hasonlóan ki kívánna vonni bármely más tárgykört a választottbíráskodás – és ezáltal a beruházások – alól, ezt sajnálatos módon megteheti. Az Nvt. ugyanis közvetve a nemzeti vagyont nemcsak a választottbíráskodás alól, hanem a beruházások köréből is kiveszi, mivel az állam jelenleg nem tud egy beruházóval nemzeti vagyonról magánjogi szerződést kötni anélkül, hogy nemzetközi kötelezettségeit ne sértené. Lehetséges, hogy a nemzeti vagyon fokozott védelmének pontosan ez volt a célja, és a fennálló helyzetet hazánk nem is kívánja megváltoztatni. A nemzeti vagyon körében a jövőbeli beruházások tehát attól függően alakulnak, hogy a magyar állam –

¹⁸ 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 85.

¹⁹ 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 86; MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus – Dóm 2013) 221.

²⁰ KECSKÉS–TILK (10. lj.) 18; KATONA (11. lj.) 25.

amennyiben a nemzeti vagyon körében a választottbíráskodás kizárásához ragaszkodik – milyen lépéseket tesz majd a beruházásvédelmi nemzetközi kötelezettségek terén.

Ezt a helyzetet azonban nem az Alkotmánybíróság határozata hozta létre, csupán helyesen nyugtázta annak fennállását. A határozat tisztázza, hogy a beruházásvédelem célja mind a meglévő, mind a jövőbeli beruházások védelme. Utóbbi azonban csak oly módon, hogy az állam nem köteles bármilyen tárgykörben beruházási szerződést kötni a beruházóval, ám ha megkötöti azt, teljesítenie kell a vállalt nemzetközi kötelezettségeit.

Ganczer Mónika
MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
ganczer.monika@tk.mta.hu