

ESETTANULMÁNY A JOGBIZTONSÁGGAL KAPCSOLATOS PROBLÉMÁKRÓL: A VÁLASZTOTTBÍRÁSKODÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS VÁLTOZÁSAI

A tanulmány a nemzeti vagyonnal kapcsolatos választottbíráskodást kizáró magyar szabályozás esettanulmányán keresztül mutatja be a gazdasági joggal kapcsolatos jogbiztonsági problémákat. A vonatkozó szabályozás elfogadása, alkotmánybírói megerősítése, majd gazdasági okokból történő visszavonása, illetve a visszavonás módja számos jogbiztonsági problémát vet fel, és ezen felül is szolgál további általános tanulságokkal. Egyrészt hűen bemutatja, milyen nehézségekkel szembesül egy ország (különösen egy kis ország), ha a multilateralizmuson alapuló globális rendszerben unilateralizmuson alapuló megoldásokat kíván fenntartani. Másrészt a történet rámutat a belső kontroll-mechanizmus gyengeségére, amely nem tudott érvényt szerezni a nemzetközi jogi követelményeknek. Harmadrészt a kérdéses szabályok, jogbiztonsági szempontból rendkívül aggályos módon, folyamatos önellentmondásokat tartottak fenn a magyar jogban. Negyedrészt azok visszavonása is a jogbiztonságot sértő módon történt: a módosító törvény normaszövege és annak indokolása ugyanis súlyos önellentmondásban van egymással.

A jogbiztonsággal kapcsolatos problémák sokrétűek a magyar jogrendben. Az evvel kapcsolatos általános megfontolásokat tárgyaljuk a jog és politika viszonyára vonatkozó első fejezetben, a gyakori jogszabályi változások kérdését az előkészítetlenségről írt fejezetben, a magyar helyzet általános kvantifikált bemutatását pedig a jogrendszerre vonatkozó függeléki fejezetben szerepeltetjük. Ebben a fejezetben egy konkrét eseten mutatjuk be, hogy a jogbiztonságra vonatkozó elvárások miképpen sérülnek egy a gazdaság szempontjából igen fontos jogterületen.

2011-ben és 2012-ben a magyar parlament a választottbírói eljárás igénybevételeinek lehetőségét a nemzeti vagyon tekintetében korlátozó rendelkezéseket fogadott el. Ezeknek a szabályoknak az elfogadását és működését ádáz kritika övezte; azok sokak szerint sértették a választottbíráskodásra vonatkozó nemzetközi egyezményeket és gazdasági (értsd: piaci) szempontból sem voltak életképesek. 2013-ban az Alkotmánybíróság vizsgálta ezeket a rendelkezéseket, többek között azok összeegyeztethetőségét a Magyarország által megkötött nemzetközi egyezményekkel, és végül, egy igencsak ellentmondásos ítéletben, azokat alkotmánykonformnak találta. A gazdasági-üzleti fenntarthatósággal kapcsolatos aggályok azonban valóságosnak bizo-

nyultak: 2015-ben az országgyűlés lényegében visszalépett a fenti rendelkezésektől egy kiemelt jelentőségű nemzetközi tranzakció (paksi atomerőmű bővítése) érdekében.

A jelen fejezet elemzi Magyarország arra vonatkozó jogalkotási erőfeszítéseit, hogy kizárja a választottbírásgót a nemzeti vagyont érintő ügyekben; bemutatja, hogy milyen nehézségekkel szembesül egy állam (különösen egy kis állam), amennyiben ki kívánja vonni magát a világkereskedelem kanonizált dogmája alól. A választottbírási „kaland” tanulsága, hogy – nem meglepő módon – a választottbíráskodás mint vitarendezési mód a nemzetközi kereskedelem előkelő közösségében egy olyan dogma, amelynek kétségbe vonásával, tetszik vagy sem, egy állam könnyen a „hívők közösségén” kívül találhatja magát.

A nemzeti vagyonnal kapcsolatos választottbíráskodás jogi szabályozásának hullámzása, öt rétegben, kiváló esettanulmányát adja a jogbiztonság témakörének. 1) Egyrészt, a magyar jogalkotó egy nemzetközi szinten nehezen fenntartható rezsim egyoldalú elfogadására tett kísérletet, amely több ponton komoly aggályokat vetett fel a nemzetközi szabályozási kerettel történő összeegyeztethetőséget tekintve. A jogbiztonsági problémát természetesen nem az okozta, hogy Magyarország a választottbírási utat korlátozó intézkedéseket fogadott el, hanem az, hogy mindezt úgy tette, hogy közben a vonatkozó egyezményekkel szemben fenntartást nem tett, illetve ahol fenntartás tételére nem volt lehetőség, azokból nem lépett ki. Bár az ilyen jellegű jogalkotói törekvéseket akár legitim jogalkotói aggályok is indokolhatják, komoly jogbiztonsági kockázatot okoz, ha úgy akarja egy állam az ilyen intézkedéseket fenntartani, hogy közben az ezzel ellentétes (és egyébként a belső jog részévé tett) nemzetközi kötelezettségeiből nem lép ki. Más szóval, ha úgy akar tagja maradni egy klubnak, hogy annak szabályait nem fogadja el. 2) Nemcsak a változás iránya, hanem annak sebessége is aggályokat vetett fel: megfelelő felkészülési időt sajnos nem hagyott a jogalkotó az érintettek számára. 3) Ezeket az aggályokat csak tetézte, hogy az ilyen hibák kiszűrésére hivatott belső kontrollmechanizmus (Alkotmánybíróság) nem eszközölte ki a szükséges korrekciókat. Az Alkotmánybíróság működési nehézségeiről jelen kötetben a vonatkozó fejezetben szólnunk bővebben. 4) A probléma negyedik rétege abból a körülményből fakad, hogy a magyar szabályozás egy globálisan determinált rendszerbe próbált meg egyoldalú követelményeket beilleszteni. Bár Magyarország ezzel az intézkedéssel védelemben részesíthette a Magyarország területén fekvő vagyontárgyaival szembeni végrehajtást, a külföldön fekvő vagyontárgyakat nem tehetette immunissá.¹ Ezzel azonban egy aszimmetrikus helyzet jött létre: hazánk területén a korlátozó szabályok, míg hazánk területén kívül a globális szabályozás maradt érvényben (amelyből Magyarország nem lépett ki). A legnagyobb problémát a jogalkotó szemében azonban nem is a jogi aggályok jelentették, hanem azok az üzleti megfontolások, amelyek végső soron szükségessé tették a választottbírási utat korlátozó intézkedések módosítását. 5) A jogbiztonsági probléma ötödik rétege abban gyökerezik, hogy miután a jogalkotó számára világossá vált a szabályozási rezsim fenn-

¹ Bár a választottbírási utat kizáró rendelkezések csak a Magyarország területén fekvő nemzeti vagyonnal kapcsolatos ügyekben voltak alkalmazandóak, az ilyen ügyekben született ítéletek végrehajtását nemcsak Magyarországon kérhetik, erre adott esetben Magyarország hazánk területén kívül fekvő vagyontárgyaival szemben is van lehetőség.

tarthatatlansága, a módosító (visszavonó) jogszabály elfogadása, ideértve a jogalkotói célra vonatkozó törvényi indokolás szövegét, a politikai kommunikáció csapdájába esett, ezzel egy jogbiztonsági probléma helyett egy másikat teremtve.

1. A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁGI ÚT KIZÁRÁSA A NEMZETI VAGYONNAL KAPCSOLATOS ÜGYEKBEN

Az országgyűlés 2011-ben és 2012-ben megtiltotta a nemzeti vagyonnal rendelkezőni jogosult személyek számára, hogy választottbíróskodást kössenek ki, és az ilyen típusú kikötéseket egyúttal azon ügyek csoportjába sorolta, amelyek vonatkozásában választottbíróskodási eljárás nem köthető ki (választottbíróskodási útra nem tartozó ügyek). *A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv.* (akkor elfogadott) 17. § (3) bekezdése értelmében:

Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonra vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezőni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelvet, valamint a magyar jog alkalmazását, és jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság – ide nem értve a választottbíróskodást – joghatóságát kötheti ki. A nemzeti vagyonnal rendelkezőni jogosult e jogvita eldöntésére választottbíróskodási eljárást nem köthet ki.

A választottbíróskodásról szóló 1994. évi LXXI. tv. 4. §-a a következőképpen egészült ki:

Nincs helye [...] olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbíróskodási eljárás keretében történő rendezését kizárja.²

A nemzeti vagyonról szóló törvény 17. § (1) bekezdése értelmében a 17. § (3) bekezdésnek nem volt visszaható hatálya: a „törvény hatálybalépését megelőzően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket e törvény rendelkezései nem érint[ették].” Ezzel ellentétben a választottbíróskodásról szóló törvény 4. §-ának módosítása nem tett kísérletet a visszamenőleges hatások elhárítására, sőt, a kérdéses rendelkezést beillesztő jogszabály úgy rendelkezett,³ hogy a választottbíróskodásról szóló törvény „e törvénnyel megállapított [...] 4. §-át az e törvény hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni”, függetlenül attól, hogy vajon a választottbíróskodási megállapodás jogszerűen és érvényesen létrejött-e a módosítás hatálybalépése előtt; ennek megfelelően, csupán a függőben lévő eljárások élveztek

² Ezt a rendelkezést a 2012. évi LXV. tv. 2. §-a illesztette be, 2012. június 13-án lépett hatályba.

³ *A választottbíróskodásról szóló 1994. évi LXXI. tv.*, valamint a *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. módosításáról szóló 2012. évi LXV. tv.*, 4. § (2) bek.

immunitást a tilalommal, illetve a kizárással szemben, a többi választottbíróági megállapodást a fenti törvény egyoldalúan érvénytelenítette.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁG LEHETŐSÉGÉT KIZÁRÓ RENDELKEZÉSEK NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEKKEL ÉS ALAPTÖRVÉNNYEL VALÓ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉRŐL

A fenti rendelkezéseket adáz szakirodalmi kritika fogadta.⁴ Végül az alapvető jogok biztosa kérelmezte azok megsemmisítését az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint azok sértették az 1961-es Genfi Egyezményt,⁵ az 1958-as New York-i Egyezményt,⁶ az 1965-ös Washingtoni Egyezményt,⁷ valamint a jogállamiság és a jogbiztonság követelményét.⁸

Az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének (1) bekezdése kifejezetten felruhazza a közjogi jogi személyeket a választottbíróóság kikötésének jogával: „érvényesen köthetnek választottbíróági szerződést azok a jogi személyek, amelyek a reájuk irányadó jogszabályok értelmében »közjogi jogi személyek«-nek minősülnek.” Igaz, hogy a II. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a szerződő államok számára, hogy ezzel szemben fenntartást tegyenek, azonban Magyarország nem tett ilyen fenntartást; és a fenntartás megtételének lehetősége időben egyébként is korlátozott: az nem akármikor, csak „az Egyezménynek az aláírása, megerősítése vagy az ahhoz történő csatlakozás alkalmával” tehető.

Az alapvető jogok biztosa értelmezésében az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének sérelme egyúttal az 1958-as New York-i Egyezmény II. cikkének a sérelmét is maga után vont:

[...] a New York-i Egyezmény II. Cikk 1. bekezdésének utolsó fordulata nem értelmezhető úgy, hogy a magyar közjogi jogi személyek jogvitái ne lennének választottbíróági eljárás útján eldönthetőek. A »feltéve, hogy a jogvita tárgya választottbíróági eljárás

⁴ Lásd BORONKAY Miklós – WELLMANN György: „A választottbíráskodás helyzete Magyarországon” *MTA Law Working Papers* 2015/12. 6-7; KECSKÉS László – TILK Péter: „A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. §-a (3) bekezdése választottbíróági kikötést tiltó szabályának Alaptörvénybe, illetve nemzetközi jogba ütközése” in KECSKÉS László – LUKÁCS Józsefné (szerk.): *Választottbírók Könyve* (Budapest: HVG-Orac 2012) 213–230; LÁSZLÓ ANDRÁS Dániel: „Választottbíráskodás nemzeti vagyonnal kapcsolatos ügyekben” *Magyar Jog* 2015/3. 152–160; Csongor István NAGY: „The Hungarian Constitutional Court’s Judgment on Hungary’s New Anti-Arbitration Rules” in Marcel SZABÓ [et al.]: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014* (The Hague: Eleven 2015) 629–638; VARGA István: „A választottbíróági eljárás és az állami bírósági polgári per viszonyrendszerének összefüggései” in NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 639-640.

⁵ 1964. évi 8. tvr.-tel kihirdetett, a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény.

⁶ 1962. évi 25. tvr.-tel kihirdetett, a külföldi választottbíróági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban, 1958. június 10-én kelt Egyezmény.

⁷ 1987. évi 27. tvr.-tel kihirdetett, az Államok és más természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény.

⁸ Lásd 1–12. bek.

útján eldönthető« kitétel nem értelmezhető a »ha azt törvény lehetővé teszi« megfelelőjeként, azaz az előbbi kitételnek nem adható olyan értelmezés, hogy e lehetőség a belső jogalkotás akaratának alakulásától függne.⁹

Az 1965-ös Washingtoni Egyezmény 25. cikke értelmében, bár a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) nem rendelkezik kizárólagos joghatósággal (ez csak akkor áll fenn, „amennyiben a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvitának a Központ elé terjesztéséhez”), „[a]mennyiben a felek hozzájárulásukat adták, azt egyik fél sem vonhatja vissza egyoldalúan”. A szerződő államok egyes vitákat vagy viták egyes körét kizárhatják az ICSID-nek történő alávételéből; és ezt „az Egyezmény ratifikálásakor, elfogadásakor vagy jóváhagyásakor, illetve bármikor ezt követően” megtehetik. Magyarország azonban nem tett ilyen fenntartást.

Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa indítványát lényegében elutasította, azon az alapon, hogy az inkriminált rendelkezések nem sértik azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyeknek Magyarország részese, és az időbeli hatályból fakadó problémák (visszamenőleges hatások) alkotmányos követelmények megállapításával orvosolhatóak.¹⁰

Az időbeli hatályt és a visszamenőleges hatásokat tekintve az Alkotmánybíróság megállapította: alkotmányos követelmény, hogy a vizsgált rendelkezéseknek ne legyen visszaható hatásuk, azok nem sérthetik a jogszerű elvárásokat és nem érvényteleníthetnek jogszerűen és érvényesen létrejött választottbíróági megállapodásokat. Noha ez az elv kifejezetten megjelent a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (1) bekezdésében, nem található ilyen rendelkezés a választottbíráskodásról szóló törvény 4. §-át módosító törvényben. Sőt, éppen ellenkezőleg: a folyamatban lévő eljárások kivételével a választottbíróági út kizártsága azonnali hatállyal lépett életbe;¹¹ erről, a fentiekben írtaknak megfelelően, a kérdéses rendelkezést beillesztő törvény kifejezetten rendelkezett. Az Alkotmánybíróság azonban, minden törvényi alap nélkül, kivetítette a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (1) bekezdését a választottbíráskodásról szóló törvény új, kiterjesztett 4. §-ára.

Itt kell megjegyezni, hogy az alkotmányos követelményeknek nem célja valamilyen jogi norma módosítása; ha ez szükséges lenne, akkor a vizsgált normát az Alkotmánybíróságnak meg kellene semmisítenie; alkotmányos követelményt alkalmazni csak akkor lehet, ha a kérdéses jogi normának több, mint egy ésszerű értelmezése van és azok közül legalább az egyik alkotmánykonform. A választottbíráskodásról szóló törvény új 4. §-a vonatkozásában megállapított alkotmányos követelmények nyilvánvalóan nem voltak összebékíthetőek sem a törvény betűjével, sem annak céljával.

A tartalmi kifogásokat és aggályokat tekintve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált rendelkezések vagy nem sértették a kérdéses nemzetközi egyezményeket, vagy amennyiben mégis, ezek a jogsértések fenntartások megtételével vagy a nemzetközi egyezmény felmondásával orvosolhatók. A jogalkotónak biztosítania kell, hogy a jövőben megkötendő kétoldalú beruházásvédelmi egyezm-

⁹ 6. bek.

¹⁰ 21–92. bek.

¹¹ 40, 51. és 63. bek.

nyek összhangban lesznek a választottbíróági utat kizáró rendelkezésekkel.¹²

Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált rendelkezések összhangban voltak az 1965-ös Washingtoni Egyezményel, mivel Magyarországnak számos eszköze volt arra, hogy a magyar jog korlátozó szabályai és az Egyezmény rendelkezései közötti összeütközést feloldja.¹³ Például az Egyezmény 25. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi az állami jóváhagyás megkövetelését: „[a] Szerződő Állam alárendelt szerve vagy ügynöksége részéről történő hozzájárulást az illető Államnak jóvá kell hagynia, kivéve, ha ez az Állam értesíti a Központot arról, hogy ilyen jóváhagyásra nincs szükség”; a 25. cikk (4) bekezdése szerint pedig a szerződő államok fenntartással meghatározott ügyeket vagy ügyek meghatározott körét kizárhatják az ICSID joghatóságából.

Az 1961-es Genfi Egyezmény sérelmének hiányát még nehezebb volt levezetni. Ugyan az Egyezmény II. cikk (1) bekezdése szerint, „[a]z Egyezmény I. Cikkének 1. bekezdése alá tartozó esetekben érvényesen köthetnek választottbíróági szerződést azok a jogi személyek, amelyek a reájuk irányadó jogszabályok értelmében »közjogi jogi személyek«-nek minősülnek”, Magyarország fenntartást tehetett volna (bár ilyet már nem tehet) e szabállyal szemben (erre „az Egyezménynek az aláírása, megerősítése vagy az ahhoz történő csatlakozás alkalmával” volt lehetőség).¹⁴ Az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezések és az Egyezmény II. cikke közötti összhang megteremtésére egy igencsak sajátos megoldást javasolt: Magyarország felmondhatja az 1961-es Genfi Egyezményt, majd az újrakötés alkalmával megteheti a szükséges fenntartást a II. cikk (2) bekezdése alapján.¹⁵

Viszonylag könnyű nem egyetérteni az Alkotmánybíróság elemzésével és észrevenni az ebben rejlő jogbiztonsági problémát. De még ha figyelmen kívül is hagyjuk, hogy a fenti megoldások nem alkalmasak a nemzetközi egyezményes jog sérelmének a feloldására, valamint azt az alapvető tételt, hogy önmagában az a tény, hogy fenntartást tehetek egy kötelezettséggel szemben, távolról sem jelenti azt, hogy az adott kötelezettség, amennyiben nem teszek fenntartást, rám nem vonatkozik és engem nem kötelez, az Alkotmánybíróságnak, amennyiben az inkriminált szabályokat nem semmisíti meg, határidő tűzésével fel kellett volna hívnia a jogalkotót (mint ahogyan ez ilyen esetekben szokásos és elvárt), hogy tegye meg a szükséges lépéseket: vagy a magyar jogot módosítsa, vagy tegyen fenntartásokat, vagy mondja fel a kérdéses nemzetközi egyezményeket.¹⁶

Nagyon plasztikusan fogalmaz Dienes-Oehm Egon különvéleményében (amelyhez Paczolay Péter csatlakozott).

¹² 40-41. és 48-52. bek.

¹³ 55-57. bek.

¹⁴ 64-65. bek.

¹⁵ 75. bek.

¹⁶ Az *Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. tv.*, 42. §: „(1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. (2) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy a megjelölt határidőben tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”

[117] [...] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a nemzetközi jogba ütköző belső jogszabályt főszabály szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie. [118] 1.2. A másik lehetőség szerint az Alkotmánybíróságnak fel kellene hívnia a jogalkotót az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján arra, hogy a belső jog és a nemzetközi kötelezettségei összhangját záros határidőn belül teremtse meg.

Meglepő módon azonban, bár ezek az elemek megjelentek az alkotmánybíró-sági határozat indokolásában, a rendelkező részből kimaradtak; más szóval: az Alkotmánybíróság az inkriminált rendelkezéseket nem semmisítette meg, és Magyarországnak semmilyen intézkedést nem kellett tennie a magyar rendelkezések és a nemzetközi egyezmények szabályai közötti összhang megteremtésére, mivel a fenntartás és a felmondás lehetőségére tekintettel ez az összhang már most, a jogsértés pillanatában fennáll.

Ami a tartalmi vizsgálatot illeti, úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság vagy látványosan félreértelmezte a választottbíráskodásra vonatkozó egyezmények releváns rendelkezéseit, vagy igencsak kesztyűs kézzel bánt a nemzetközi jog szabályait sértő magyar normákkal. Valószínűleg ott került a legközelebb az abszurd humor világához, amikor az egyoldalúan megszüntethető (felmondható) kötelezettségeket nem létezőként kezelte. Igaz, hogy az 1965-ös Washingtoni Egyezmény 25. cikkének (4) bekezdésében megjelenik a fenntartás lehetősége (egyres ügyek vagy az ügyek meghatározott köre kizárható), és ez a fenntartás bármikor megtehető, Magyarország nem tett ilyen fenntartást. Ebből kifolyólag az Egyezményből fakadó kötelezettségek nem esnek korlátozás alá. Talán nem igényel magyarázatot, hogy a kötelezettség *korlátozásának lehetősége* még önmagában nem jelenti a kötelezettség *korlátozottságát*. Ez az önellentmondás még szembetűnőbb az 1961-es Genfi Egyezmény vonatkozásában, mivel itt a fenntartás megtétele időben elkéssett lenne. Az Egyezmény II. cikkének (2) bekezdése értelmében „az Egyezménynek az aláírása, megerősítése vagy az ahhoz történő csatlakozás alkalmával” tehető fenntartás, erre azonban nem került sor. Nagyon találóan fogalmaz Dienes-Oehm Egon különvéleményében (amelyhez Paczolay Péter csatlakozott): „[a] Genfi Egyezmény megsértése – az abban részes államok tekintetében – tehát már a támadott két jogszabályhely (az Nvt. 17. § (3) bekezdése, illetőleg a Vbtv. 4. §-a) hatálybalépésekor megtörtént.”¹⁷ Még ennél is kevesebb magyarázatot igényel az a tétel, miszerint egy egyezmény felmondásának lehetősége nem implikálja, hogy az egyezmény ne rendelkezne kötelező erővel.

A fentiek alapján igencsak legitimnek tűnik az a percepció, mely szerint a magyar jog nem biztosított olyan mechanizmust, amely a nemzetközi egyezményes követelményeknek érvényt szerzett volna.

¹⁷ 99. bek.

3. A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁGI ÚT IGÉNYBEVÉTELET KORLÁTOZÓ RENDELKEZÉSEK 2015-ÖS VISSZAVONÁSA: BÜSZKESÉG ÉS BALÍTÉLET?

A 2011-ben és 2012-ben elfogadott választottbíráskodás-ellenes szabályok nem állták ki a gyakorlat próbáját; elég korán elbuktak, ami világosan mutatja: a választottbíráskodás a nemzetközi kereskedelem jó hírű klubjában tagsági követelmény. Magyarország államközi egyezményt kötött Oroszországgal a paksi atomerőmű bővítése érdekében. Az orosz fél a projektnek nemcsak a kivitelezésében, de finanszírozásában is részt vesz. Az egyezmény pedig tartalmazott egy választottbíróági kikötést. Miután az ehhez kapcsolódó törvény parlamenti vitájában felmerült, hogy ez a kikötés a magyar joggal, így a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésével és a választottbíráskodásról szóló törvény 4. §-ával ellentétes,¹⁸ az országgyűlés módosította ezeket a rendelkezéseket, noha elég felemás módon. Bár az elfogadott normaszöveg meglehetősen világos: a választottbíráskodás elleni magyar forradalom véget ért, a törvény indokolása makacsul ragaszkodik ahhoz az állásponthoz, hogy az új „rendelkezés nem bír új normatartalommal”, egyetlen célja annak egyértelművé tétele, hogy a nemzetközi egyezmények a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésével szemben elsőbbséget élveznek. Ez pedig jogbiztonsági szempontból nehezen értelmezhető helyzetet teremt.

Csak remélni lehet, hogy a bíróságok végül arra fognak hagyatkozni, amit a jogalkotó ténylegesen mondott, és nem arra, amit saját állítása szerint, mondani szeretett volna. A jogalkotói szándéknak akkor van jelentősége, ha a normaszöveg nem világos vagy a jogalkotói szándék összeegyeztethető a normaszöveggel; és a normaszöveg arra utal: a magyar választottbíráskodás-ellenes forradalom véget ért.

A nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának új (3) bekezdése értelmében:

Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában, Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyonra vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelv és a magyar jog alkalmazását, jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság joghatóságát kötheti ki. A magyar bíróság joghatóságának kizárólagossága nem érinti a választottbíróági kikötésének jogát.

A 17. § új (3) bekezdése arra utal, hogy választottbíróági eljárás korlátozás nélkül kiköthető. Ha azonban közelebbről szemügyre vesszük a kérdést, így a törvény indokolását, akkor az már nagyobb körültekintésre int bennünket. És sajnos a 17. § új (3) bekezdésének szegényes megfogalmazása fölveti a jogalkotói szándék kifürkészésének szükségességét. A 17. § (3) bekezdésének utolsó mondata ugyanis a „magyar bíróság joghatóságának kizárólagosság[ára]”, vagyis a magyar bíróság kizárólagos joghatóságára és nem annak kizárólagos választhatóságára utal. Márpedig a kizáró-

¹⁸ *A Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. tv.*

lagos joghatóság kifejezésnek a magyar és EU-s jogban egyértelmű tartalma van:¹⁹ a kizárólagos joghatóság nem konkurál az általános joghatósággal, és a felek nem köthetnek joghatósági megállapodást. Ha pedig az értelmezés érdekében be kívánunk tekinteni a törvény szó szerinti megfogalmazása mögé, feltárul elénk a törvény indokolása, amely szerint a korábbi, 2011-ben elfogadott rendelkezés tartalmi módosítása nem volt jogalkotói cél, éppen ellenkezőleg, a 2015-ös módosítás egyetlen célja annak egyértelművé tétele (ami a törvényi indokolás szerint már addig is elfogadott volt), hogy a nemzetközi egyezmény elsőbbséget élvez a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésével szemben.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosítása [...] a 17. § (3) bekezdésének módosításával és az ahhoz kapcsolódó átmeneti rendelkezéssel *egyértelműsíti azt a jelenleg is irányadó* nemzetközi jogi értelmezést, mely szerint valamely nemzetközi szerződés szükségszerűen lex specialisként viselkedik. A joggyakorlat ezidáig is ekként tekintett e rendelkezésre, így *e rendelkezés nem bír új normatartalommal*, nem jelent visszamenőleges jogalkotást.²⁰ (kiemelés tőlem – szerző)

Ennek megfelelően, a törvény indokolása szerint a módosítás nem értelmezhető meghátrálásként, a jogalkotó csak világossá akarta tenni, ami eddig is általánosan elfogadott volt: a nemzetközi egyezmények elsőbbséget élveznek. Noha ez a megállapítás túlzónak tűnhet, világossá teszi: a magyar jogalkotó nem kívánt (legalábbis formálisan nem) teljes mértékben visszalépni az eredeti álláspontjától. Sajnálatos módon a balítélet korrigálásának igénye és a büszkeség önellentmondásos eredményt szült.

Amennyiben elfogadjuk a törvény indokolásában megjelenő konstrukciót (és az leárnyékolná a módosítás normaszövegét), akkor az egy igencsak önellentmondásos helyzetet eredményezne.

Ahogy az a fentiekben kifejtésre került, a választottbíráskodás-ellenes rezsím két pilléren alapult: a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdése megtiltotta a nemzeti vagyon felett rendelkező személyek számára választottbíráskodás kikötését, míg a választottbíráskodásról szóló törvény 4. §-a kizárta a nemzeti vagyont érintő ügyeket a választottbíráskodási útból. Az országgyűlés 2015-ben kitörölte a nemzeti vagyont érintő ügyeket a választottbíráskodási útra nem tartozó esetek köréből és módosította a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdését, beillesztve egy utalást a nemzetközi egyezmények elsőbbségére vonatkozóan („Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában”). Ennek a rendelkezésnek az volt a célja, hogy fogalmilag hibás módon, megmentse a magyar-országi államközi egyezményt a magyar jog megsértésétől. Ha azonban közelebbi vizsgálat alá vetjük ezt a rendelkezést (és elfogadjuk a törvény indokolásának iránymutatását), a 17. § (3) bekezdésébe foglalt tilalomtól csak akkor lehet eltérni, ha a választottbíráskodási megállapodás megkötése-

¹⁹ Csongor István NAGY: *Private International Law in Hungary* (The Hague: Kluwer Law International 2012) 136–139.

²⁰ T/2250. számú törvényjavaslat indokolással – A Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról, 33. §-hoz fűzött magyarázat.

kor már fennáll valamely nemzetközi egyezmény által biztosított módon a választott bíróság kikötésének joga. Egy beruházásvédelmi megállapodásra például nem terjedne ki a kivétel: noha ez egy nemzetközi egyezmény, megkötése előtt nem hozhat létre jogosultságot, míg ennek hiányában nem köthető ki választott bíróság. Ennek megfelelően, amennyiben a választott bíróság kikötéséhez való jog nem vezethető le valamely jelenleg hatályban lévő nemzetközi egyezményből, igencsak nehezen lehetne amellett érvelni, hogy nemzetközi egyezmény eltérően rendelkezik.

Az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének (1) bekezdése a közjogi jogi személyeket felruhazza a választottbíráskodás igénybevételének jogával. Érdeemes megemlíteni, hogy noha pontosan ez az az egyezményi rendelkezés, amelyre vélhetően a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának új (3) bekezdése utal, az Alkotmánybíróságnak a 17. § régi (3) bekezdésével kapcsolatos határozata komplikálja a kérdést. Ebben a határozatban ugyanis az Alkotmánybíróság nem látta megállapíthatónak, hogy az 1961-es Genfi Egyezmény II. cikkének (1) bekezdése valóban a választott bíróság kikötésének jogával ruhazza fel a közjogi jogi személyeket.²¹ Bármilyen is legyen ennek az értelmezésnek a racionalitása, mivel az Alkotmánybíróság a magyar jog autentikus értelmezője, ez a merőben furcsa interpretáció akár arra a konklúzióra is vezethet, hogy az 1961-es Genfi Egyezmény nem rendelkezik a nemzeti vagyonról szóló törvény 17. §-ának (3) bekezdésétől eltérően.

A helyzet különösen kétséges a beruházási ügyek vonatkozásában. Az 1965-ös Washingtoni Egyezmény 25. cikke ugyanis az ICSID választását opcionálissá teszi, anélkül hogy a választottbíráskodáshoz való jogot rögzítené; sőt, éppen ellenkezőleg, az ICSID csak akkor járhat el, „amennyiben a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvitának a Központ elé terjesztéséhez”.

Mindent egybevetve látható, hogy a törvényi indokolásban megjelenő megközelítés, amelyet láthatóan áthatott a formális visszavonulás elkerülésére irányuló politikai törekvés, egy igencsak ellentmondásos helyzethez vezetne. Csak remélni lehet, hogy a fenti fölösleges eszmefuttatás megspórolható lesz, és a bíróságok a törvény szavára és nem a jogalkotó állítólagos akaratára fognak hallgatni.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A magyar jog lázadása a nemzetközi kereskedelem egyik bevett dogmája ellen rövid életűnek bizonyult – igazág szerint sohasem kecsegtetett sikerrel. A magyar jogalkotónak, gazdasági, „piaci” okokból aligha volt más lehetősége, mint visszalépni az eredetileg kategorikusnak szánt állásponttól.

A nemzeti vagyonnal kapcsolatos választottbíráskodás szabályozásának hullámmáza kiválóan bemutatja a jogbiztonság állapotát a gazdasági jog területén. A magyar jogalkotó unortodox megoldásokkal próbálkozott, miközben része akart maradni a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának ortodoxiáját jelentő egyezményeknek. Ezzel a magyar jogi térben két egymással ütköző rezsim konkurált (a nemzeti vagyon-

²¹ 64–75. bek.

ra vonatkozó magyar szabályok és a választottbíráskodással kapcsolatos egyezményeket kihirdető magyar törvények). A nemzetközi egyezményes joggal való diszharmónia nemcsak vertikális, de horizontális vonatkozásban is komoly jogbiztonsági problémákat vetett fel: bár Magyarország a sajátos magyar szabályokkal védelemben részesíthette a Magyarország területén fekvő vagyontárgyait egy esetleges végrehajtással szemben, hazánk területén kívül a globális szabályozás maradt érvényben (amelyből Magyarország nem lépett ki).

Érdeemes megjegyezni, hogy a fentiekben vizsgált választottbíráskodás-ellenes rendelkezések nemcsak a nemzetközi egyezményi jognak való megfelelés és a gazdasági-piaci realitás szempontjából aggályosak, hanem egyúttal a gyakorlati megvalósulást tekintve is komoly problémákat vetettek fel. Például, kétséges volt, hogy vajon védelemben részesítheti-e a magyar jog egyoldalú rendelkezése a magyar állam vagyontárgyait olyan esetben, amikor a magyar rendelkezéseket ignoráló külföldi választottbírói ítélet elismerését és végrehajthatóvá nyilvánítását külföldön kéri. A választottbírói útra tartozás kérdése ugyanis a *lex fori* körébe tartozik. Az 1958-as New York-i Egyezmény V. cikkének (2) bekezdése értelmében:

[...] a választottbírói határozat elismerése és végrehajtása abban az esetben is megtagadható, ha *annak az országnak* illetékes hatósága, *amelyben az elismerést és végrehajtást kéri*, megállapítja, hogy [...] *ennek az országnak a joga szerint a vita tárgya választottbírói útra nem tartozhat*. (kiemelés tőlem – szerző)

Ennek megfelelően, mivel a (magyar) nemzeti vagyont érintő szerződések általában választottbírói útra tartoznak, Magyarország megóvhatja a saját területén fekvő vagyontárgyait a végrehajtástól, azonban a külföldön található vagyonelemeket nem tudja megóvni, erre csak a multilaterális közösség szabályai szerint van lehetőség.

Bár a magyar jogi kísérlet gazdasági-piaci okokból fulladt kudarcba, arra is rávilágít, milyen nehéz összehangolni a választottbíráskodás kizárására irányuló állami törekvést a nemzetközi egyezményes joggal. Az Alkotmánybíróság több ponton inkonzisztens elemzése kiválóan feltárja ezt. Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság nem látta szükségét annak, hogy a választottbíráskodással kapcsolatos nemzetközi jogi szabályoknak érvényt szerezzen, és a nemzetközi egyezményeket ignorálva a nemzetközi kereskedelem „ököljogára” hagyta a kérdést – amely úgy tűnik, be is töltötte küldetését. A magyar jogi kaland e szeletének a jogbiztonság szempontjából vett legdeprimálóbb tanulsága azonban az, hogy amennyiben a nemzetközi kereskedelem realitása nem készíti álláspontjának módosítására a magyar jogalkotót, nem volt olyan belső jogi mechanizmus, amely Magyarország nemzetközi egyezményi kötelezettségeinek érvényt szerezhetett volna.

Végezetül, a fenti elemzés rámutat arra, hogy milyen komoly jogbiztonsági problémákat okoz, ha egy jogszabály, illetve törvényindokolás megszővegezését a politikai kommunikáció szempontjai uralják, és így a törvény és annak indokolása összeütközésbe kerül egymással.