

---

**MTA Law Working Papers  
2022/19**

**Nemzetközi szervezetek immunitása Magyarországon a  
Nemzetközi Beruházási Bankkal kötött székhelymegállapodás,  
a releváns Alkotmánybírósági döntések és a  
székhelymegállapodások egymással történő összehasonlítása  
tükrében**

*Varga Réka*

---

ISSN 2064-4515

[http://jog.tk.mta.hu/mta\\_lwp](http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp)

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely*

*Eötvös Loránd Kutatási Hálózat*

*Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

*Eötvös Loránd Research Network*

**Nemzetközi szervezetek immunitása Magyarországon a Nemzetközi Beruházási Bankkal kötött székhelymegállapodás, a releváns Alkotmánybírósági döntések és a székhelymegállapodások egymással történő összehasonlítása tükrében**

**1. Bevezetés**

Korábban sok hírt kapott a Nemzetközi Beruházási Bank (NBB) Magyarországra költözése, az ezzel kapcsolatos esetleges nemzetbiztonsági aggályok, illetve az NBB-nek adott immunitások köre. A tanulmány a Magyarországon jelen levő nemzetközi szervezetek immunitásának feltérképezésével, az NBB mint nemzetközi szervezet immunitásával és annak a többi, Magyarországon székhellyel vagy képvisellel rendelkező nemzetközi szervezet részére adott immunitásával történő összehasonlításával foglalkozik, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 2020. júliusában döntést hozott az NBB-vel kötött, törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel kapcsolatos indítványról.

A Nemzetközi Beruházási Bank Székhelymegállapodása (továbbiakban: NBB Székhelymegállapodás)<sup>2</sup> a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-én aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményen<sup>3</sup> és a hozzá csatolt NBB Alapszabályon (a továbbiakban: NBB Egyezmény) alapul. Ez a nemzetközi szerződés már megállapított bizonyos immunitásokat az NBB és a tisztségviselői részére. Magyarországot mint részes államot tehát már az 1970-ben megkötött nemzetközi szerződés kötelezte arra, hogy bizonyos immunitásokat megadjon az NBB-nek.

---

<sup>1</sup> Egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék (varga.reka@uni-nke.hu); Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Nemzetközi Közjogi Tanszék (varga.reka@jak.ppke.hu). A szerző ezúton fejezi ki köszönetét Hulzebos Dorinának és Fekete Balázsnak, a PPKE JÁK hallgatóinak a tanulmányhoz szükséges háttérkutatás elvégzéséért.

<sup>2</sup> Megállapodás a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország közt a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről, Budapest, 2019. február 5-én. Kihirdette: 2019. évi XI. törvény a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormányának közti a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodásáról.

<sup>3</sup> Kihirdette: 2015. évi XLI. törvény 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.

Az politikai vita tárgya lehet, hogy hasznára válik-e Magyarországnak az NBB székhelyének Budapestre költöztetése vagy sem, az viszont a lentiekből kitűnően tény, hogy a székhelymegállapodás ilyen értelemben kiterjesztett jogosítványokat – néhány, minden hazánkban lévő nemzetközi szervezetnek és személyzetének járó kiváltságon és mentességen kívül<sup>4</sup> – nem adott.

Parlamenti képviselők az Alkotmánybírósághoz fordultak a Székhelymegállapodást kihirdető törvény alkotmányellenessége miatt. Az indítvány több elemet is tartalmazott. Egyrésztől alapvetően a bank pénzügyi tevékenységéhez, illetve a mentességeihez kapcsolódóan fogalmazott meg aggályokat: egyrésztől kifogásolta, hogy az indítványozók szerint az NBB a beruházási-banki funkcióin jóval túlterjeszkedő pénzügyi jogszabályokat ismertet el, a szerződés szerint a bank pénzügyi szolgáltatások igen széles körét gyakorolhatja, illetve hogy tevékenységeit a számviteli szabványok bevezetésétől mentesen gyakorolhatja. Másrésztől az indítvány kifogásolta, hogy a Banknak adott mentességek megakadályozzák az NBB-vel szembeni igények hatékony érvényesíthetőségét. Jelen tanulmány a második problémakört, a Bank és általában a nemzetközi szervezetek immunitását, azon belül is leginkább a bírósághoz fordulás jogát és az ezzel összefüggő alkotmánybírósági véleményt elemzi.

A fenti ügyben az Alkotmánybíróság a 3284/2020. (VII. 17.) határozatával megalapozatlannak tartotta azt az indítványt, mely szerint a székhelymegállapodás ellentétes lenne a bírósághoz fordulás, valamint a jogorvoslathoz való joggal, amennyiben az indítványozók álláspontja szerint „ezek teljes elvonásra kerülnek azáltal, hogy az NBB nem biztosít hatékony jogorvoslati módot a vele jogviszonyba kerülő személyek számára.”<sup>5</sup> Míg az Alkotmánybíróság végkövetkeztetésével jelen tanulmány szerzője egyet tud érteni, az alábbiakban az érvelés kapcsán néhány további szempont vizsgálata, az NBB-nek adott immunitás előzményeinek áttekintése, illetve más nemzetközi szervezetek immunitásával történő összehasonlítása következik.

## **2. Nemzetközi szervezetek mentességei a nemzetközi jogban**

---

<sup>4</sup> Pl. többlet kedvezmény a letelepedéshez, vízumhoznyújtandó állami segítség (NBB Székhelymegállapodás 13. Cikk), diplomata rendszám (NBB Székhelymegállapodás 18. Cikk).

<sup>5</sup> 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat, 8. pont.

A nemzetközi szervezetek mentességei egészen más elvi alapokon nyugszanak, mint az államok vagy állami küldöttek mentességei. Míg az államoknál az immunitás alapvető elvi alapja a szuverenitás, ti., hogy egyik szuverénnek nem lehet joghatósága a másik felett, a nemzetközi szervezetek nem szuverének, tehát itt fogalmilag nem létezhet ilyen dogmatikai alap. A nemzetközi szervezetek relatíve újak a nemzetközi kapcsolatokban – az államokhoz képest legalább is mindenképpen. Ennek megfelelően a nemzetközi szervezetek mentessége nem is alapulhat olyan régi szokásjogi szabályokon, mint az államok immunitása. A nemzetközi szervezetek esetében az immunitás ún. funkcionális alapon nyugszik: célja annak biztosítása, hogy a szervezet a székhelyországban működő sajátos jogrendtől függetlenül el tudja látni a feladatait, amelyeket egyébként a fogadó állam indokolatlan beavatkozása veszélyeztethet.<sup>6</sup> A nemzetközi szervezetek mentességét tehát a nemzetközi jog funkcionális alapon közelíti meg<sup>7</sup>, azaz olyan körű mentességeket ismer el, amelyek a feladat ellátásához szükségesek. Ezért – a nemzetközi szervezetek egyre nagyobb szerepével – a nemzetközi jog megállapít több olyan mentességet, amely a nemzetközi szervezeteket, ugyan más alappal, de az államok diplomatáihoz hasonlóan megilleti.

A nemzetközi szervezetek és azok tisztségviselői immunitásával kapcsolatban nem létezik általános érvényű multilaterális egyezmény, mint amilyen például az államok diplomáciai képviselőinek tagjai mentességét is rögzítő 1961-es Bécsi Egyezmény. A fogalmak is mások: nemzetközi szervezetek esetében nem küldő állam-fogadó állam, hanem nemzetközi szervezet-fogadó állam/székhelyállam kapcsolatáról beszélünk. Itt továbbá nem érvényesül a reciprocitás, mely az államok közötti kapcsolatok egyik alapvetése, hiszen a nemzetközi szervezet értelemszerűen nem tud immunitást adni.

Ugyan a fentiek szerint általános nemzetközi szerződés nem létezik a nemzetközi szervezetek immunitásával kapcsolatban, mégis hivatkozási alap szokott lenni az ENSZ Alapokmánya, mely rögzíti, hogy “[a] Szervezetet mindegyik tagjának területén megilletik a *céljainak eléréséhez* szükséges kiváltságok és mentességek”<sup>8</sup>. Ez a rendelkezés azonban csak az ENSZ-

---

<sup>6</sup> De Brabandere, Eric, Measures of Constraint and the Immunity of International Organisations (October 14, 2018). ‘Measures of Constraint and the Immunity of International Organisations’ in Tom Ruys and Nicolas Angelet, Cambridge Handbook on Immunities and International Law (Cambridge University Press 2018), Grotius Centre Working Paper Series No 2018/081-PIL, Leiden Law School Research Paper, Elérhető: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3265972>.

<sup>7</sup> Erre az AB határozat is utal, ld. 64. pont.

<sup>8</sup> ENSZ Alapokmány, 105. (c) 1) cikk.

re vonatkozik, nem általában az összes nemzetközi szervezetre, mégis a funkcionalitás mint elv megjelenése fontos támpontot ad.

Másik hivatkozási alap az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló egyezmény<sup>9</sup> szokott lenni, mely szintén csak ENSZ szervekre vonatkozik. Ezen egyezmény az Alapokmányban foglaltaktól eltérően fogalmaz, ugyanis minősítés nélkül, tehát a célhoz kötöttség említése nélkül biztosít immunitást az ENSZ-nek: „az Egyesült Nemzetek Szervezetét, annak bárhol található, bárkinek bíralatában levő javait és tulajdonát a helyi joghatóság minden megnyilvánulása alól mentesség illeti, kivéve, ha arról valamely meghatározott esetben kifejezetten lemondott. A mentességről való lemondás azonban nem terjed ki a végrehajtás alóli mentességre.”<sup>10</sup>

Általános érvényű, mentességeket rögzítő kódex hiányában a nemzetközi kapcsolatokban a nemzetközi szervezetek immunitását két módon szokták szabályozni: i) a nemzetközi szervezetet megalapító nemzetközi szerződésben, ii) ún. székhelyegyezményekben, amit a nemzetközi szervezet köt a fogadó állammal, ahol pl. székhelye vagy képviselte van.<sup>11</sup> Előbbi a nemzetközi szerződésben résztvevő államokat köti, utóbbi a székhelyként szolgáló államot. A székhelyegyezmény nem adhat szűkebb körű immunitást, mint amit a tagállamok az alapító szerződésben rögzítettek. Ezen kívül annak eldöntése, hogy milyen széles körű immunitást ad a fogadó állam az adott szervezetnek, saját döntésén múlik. Általánosságként elmondható, hogy a megadott immunitás az államok közötti diplomáciai testületek tagjainak adott mentességekhez hasonló szokott lenni pl. a szervezet tisztségviselőinek immunitása esetében.

A székhelyállamok tehát jellemzően székhelymegállapodásban szokták a nemzetközi szervezet mentességeit rögzíteni (ez is egy nemzetközi szerződés), és fentiek szerint a fogadó állam döntheti el, hogy milyen mértékű mentességet ad. ENSZ szervnél a megadott mentességek köre értelemszerűen nem lehet szűkebb, mint ami az ENSZ szervek

---

<sup>9</sup> Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről New Yorkban, 1946. évi február hó 13. napján kelt nemzetközi egyezmény.

<sup>10</sup> II. cikk. 2. bekezdés. Ez az egyezmény azt is előírja, hogy megfelelő szabályozást kell megállapítani a magánjogi viták rendezésére, ezért létrejött az UNAT, ILOAT. Az ILOAT statútumát nem-ENSZ szervezetek is elfogadták, és azokra is hatályos.

<sup>11</sup> Ld. van Alebeek, Rosanne and Nollkaemper, Andre, Privileges and Immunities of International Organizations in the Case Law of Dutch Courts (July 26, 2012). Reinisch (ed.), Transnational Judicial Dialogues on International Organizations, Amsterdam Law School Research Paper No. 2012-81, Amsterdam Center for International Law No. 2012-11, 12. o. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=2117821>.

mentességéről szóló New York-i egyezményben szerepel, hiszen az már létező nemzetközi jogi kötelezettség az államok számára.

Ahogy az államok közötti diplomáciai testületeknél, úgy a nemzetközi szervezetek esetében is megkülönböztetjük magának a nemzetközi szervezetnek a mentességét a szervezet tisztségviselőinek mentességétől. Az államok immunitásának kérdését a 2004-es *Az államok és vagyonuk joghatóság alóli mentességéről szóló New York-i egyezmény* tartalmazza. Az Egyezmény ugyan még nincs hatályban, annak bizonyos részei nemzetközi szokásjogot tükröznek. Ez alapján az államok immunitása csak bizonyos kivételekkel érvényesül: például nem érvényesül az államok immunitása munkaügyi jogviták esetében vagy kereskedelmi jellegű ügyletekkel kapcsolatban. Magyarországon ezeket a szabályokat implementálta a Magánjogi törvény,<sup>12</sup> mely lényegében ugyanezen kivételeket állapította meg. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi szervezetek immunitásával kapcsolatban nem létezik multilaterális egyezmény, és a New York-i egyezmény és az alapul szolgáló nemzetközi szokásjog csak az állami immunitásról szól, illetve hogy a nemzetközi szerződések alapíró okirata nem szokott az immunitás alól kivételeket megállapítani, a legtöbb esetben a nemzetközi szervezetek immunitása nem ismer kivételeket. Ezen a téren tehát a nemzetközi szervezetek immunitása szélesebb mint az államoké, míg, ahogy lent látjuk, a nemzetközi szervezetek funkcionáriusainak immunitása elvileg szűkebb, mint az államok közötti diplomáciai kapcsolatokban a diplomáciai képviselő alkalmazottainak a mentessége.

### **3. Magyarországi szabályozási helyzet**

Magyarországon a székhelymegállapodások általában egymáshoz hasonló mentességeket adnak a nemzetközi szervezeteknek. Annak érdekében, hogy semelyik szervezet se járhasson rosszabbul, mint a többi, sok székhelymegállapodásban kikötik a felek, hogy nem lehet az adott szervezetnek adott mentességek köre szűkebb, mint amit a fogadó állam a többi nemzetközi szervezetnek megadott.<sup>13</sup> Kivételt képeznek az ENSZ-szervek, mert a releváns

---

<sup>12</sup> 2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról.

<sup>13</sup> Lásd pl. 2015. évi CXXII. törvény a Magyarország Kormánya és az Egyesült Nemzetek Gyermekalapja között az Egyesült Nemzetek Gyermekalapja Globális Szolgáltató Központjának létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről, II. Cikk 1. "A Kormány biztosítja, hogy a Központ és az ahhoz rendelt UNICEF személyzet, valamint bármilyen más UNICEF személyzet legalább olyan kedvező elbánásban részesül a Kormány által, mint az Ország területén jelenlévő többi kormányközi vagy nemzetközi szervezet vagy ENSZ ügynökség, alap vagy program, illetve személyzetük."

ENSZ-egyezmények és a világszervezet kiemelkedő fontossága miatt számukra némileg tágabb mentességeket szoktak a fogadó államok megadni – így van ezzel Magyarország is. Ilyen többletmentesség például a helyi alkalmazottak adózása. A nem-ENSZ szervek esetében a helyi alkalmazottak tipikusan nem mentesülnek a fogadó állam adózási szabályai alól, míg ENSZ szervek esetében a helyi alkalmazottak sem fizetnek adót.

A nem-ENSZ nemzetközi szervezetek tehát valamivel szűkebb mentességeket élveznek az ENSZ-szerveknél, de ez nem minden esetben van így. Eklatáns példa a Nemzetközi Vadászati és Vadvédelmi Tanács (NVVT), amely intézményeire és vezető tisztségviselőire az Országgyűlés kiterjesztette a már említett ENSZ-egyezményben biztosított kiváltságokat, mentességeket és könnyítéseket.<sup>14</sup> A NVVT tehát az ENSZ szervekkel azonos privilégiumokat és immunitást élvez.

Ahogy az a fentiekből már kiderült, a székhelymegállapodások is nemzetközi szerződések, ezért azokat főszabály szerint törvényben kell kihirdetni. Kormányrendeletben történő kihirdetés általánosságban akkor lehetséges, ha a nemzetközi szerződés olyan tárgykört szabályoz, amely nem tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe.<sup>15</sup> A nemzetközi szervezetekkel kötött székhelymegállapodások azonban a tisztségviselőit megillető mentességekről is rendelkeznek. Az Alaptörvény I. cikkének megfelelően alapvető jogokat és kötelezettségeket, valamint ebből fakadóan alapvető jogok és kötelezettségek alóli mentességet csak törvény állapíthat meg. A törvényben való kihirdetés követelményének ugyanakkor nem minden hatályban lévő székhelymegállapodás felel meg. Erre példa az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel (ILO),<sup>16</sup> valamint az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezettel (FAO)<sup>17</sup> kötött megállapodás is. Így elmondható, hogy az ILO és a FAO székhelymegállapodásai, tekintettel arra, hogy kormányrendeletben lettek kihirdetve, nem felelnek meg sem az Alaptörvénynek, sem a 2005. évi L. törvénynek.

---

<sup>14</sup> 2012. évi LII. törvény az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről New Yorkban, 1946. évi február hó 13. napján kelt nemzetközi egyezményben biztosított kiváltságoknak, mentességeknek és könnyítéseknek a Nemzetközi Vadászati és Vadvédelmi Tanács Magyarországon működő intézményeire és vezető tisztségviselőire való kiterjesztéséről.

<sup>15</sup> 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 7. § és 9. §.

<sup>16</sup> 171/1993. (XII. 8.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet között Genfben, 1992. évi szeptember hó 23. napján aláírt, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Közép- és Kelet-európai Multidiszciplináris Szakcsoportja Budapesti Irodájának létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről 17 203/2007. (VII. 31.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Nemzetek Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) között a FAO Európai és Közép-Ázsiai Regionális Hivatala, a FAO Közép- és Kelet-Európai Aregionális Hivatala, valamint a Közös Szolgáltató Központ felállításáról szóló megállapodás kihirdetéséről.

A legtöbb Magyarországon székhellyel rendelkező nemzetközi szervezet tisztségviselőire vonatkozóan nem találunk kivételt a joghatóság alóli mentességük tekintetében. A magyar állampolgárok és a magyar lakóhellyel rendelkezők kivételével, feladataik megfelelő teljesítése érdekében, a nemzetközi szervezetek tisztségviselői mentesek az őrizetbe vétel és fogva tartás alól, mentességet élveznek a joghatóság alól a szóban és írásban tett nyilatkozataik és összes egyéb hivatalos minőségükben tett cselekményeik tekintetében, és e mentességük a munkaviszonyuk megszűnését követően is fennmarad. A „szóban és írásban tett nyilatkozataik és összes egyéb hivatalos minőségükben tett cselekményei tekintetében” fordulat arra engedhet következtetni, hogy a mentesség köre nem teljes, csupán funkcionális. A gyakorlatban azonban a nemzetközi szervezetek minden kérdéses esetben hivatali tevékenység körében tett cselekményként igazolják le az adott cselekményt, és ezt a fogadó államnak a gyakorlatban nem igazán van módja vitatni. Ilyen módon tehát, ugyan a nemzetközi szervezetek tisztségviselői mentessége feladataik megfelelő teljesítésén, tehát a funkcionalitáson alapszanak, a gyakorlatban sokszor nehéz a funkcionális és a teljes mentesség között különbséget tenni.

A Nemzetközi Beruházási Bank, valamint az Európai Innovációs és Technológiai Intézet székhelymegállapodásaiban<sup>18</sup> azonban egy (ugyanazon) kivétel került rögzítésre. Ezek személyzetének bírósági és közigazgatási eljárás alóli mentessége nem terjed ki a közlekedési szabálysértésekre, valamint polgári jogi felelősségükre a közúti balesetektől származó kártérítési perekben. A magyar bíróságok és hatóságok tehát eljárhatnak e két nevesített szervezet tisztségviselőinek ügyében, amennyiben velük szemben harmadik fél közúti balesetből származó kártérítésre jogosult.<sup>19</sup>

#### **4. Az NBB-nek adott mentességek és az Alkotmánybíróság álláspontja**

A fentiek keretén belül érdemes vizsgálni az NBB mentességeit is. Az NBB mentességeire elsősorban az NBB Egyezmény vonatkozik, melynek részes feleként Magyarország már vállalta azt, hogy az ott rögzített mentességeket biztosítja az NBB tisztségviselői számára. A

---

<sup>18</sup> 2010. évi CLXVI. törvény az Európai Innovációs és Technológiai Intézet és a Magyar Köztársaság Kormánya közötti Székhely-megállapodás kihirdetéséről.

<sup>19</sup> Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet Európai Uniói szerv, ezért nemteljesen összehasonlítható a helyzete egyéb, nemEU nemzetközi szervezetekkel.



székhelymegállapodás minimum keretét tehát ez a szerződés adta meg: mivel ez egy kötelező erejű nemzetközi egyezmény, melynek Magyarország már részese volt, ennél kedvezőbb feltételeket lehetett adni, kedvezőtlenebbeket nem. A kereteket továbbá az Alaptörvény és a nemzetközi jogi kötelezettségeink adják, melyeket az EJEB és az AB ide vonatkozó döntései értelmezik, illetve tesznek világossá. Itt érdemes megjegyezni, hogy – ahogy az sok más esetben is előfordult – az EJEB (és ennek megfelelően az AB) döntései sok esetben nem teljesen összeegyeztethetők az összes nemzetközi jogi kötelezettséggel, tehát előfordul, hogy egy állam ellentétes kötelezettségekkel áll szemben.<sup>20</sup>

A magyar külpolitika egyik stratégiai célja, hogy minél több nemzetközi szervezetet vonzzon Magyarországra. Ennek keretén belül az utóbbi években számos székhelymegállapodás került megkötésre, melyek a mentességek tekintetében nagyjából ugyanazt a sémát követik. Fontos különbség a nemzetközi szervezetek között, hogy azok ENSZ-szervek, azok szakosított szervei (WHO, ILO, FAO) az ENSZ keretében működő intézményesített formációk (UNICEF, UNHCR, UNOCT, IOM), vagy egyéb nemzetközi szervezetek. Előbbiek esetében ugyanis az ENSZ szervek számára a nem-ENSZ szervekhez képest kedvezőbb, Magyarország számára kötelező feltételeket szabnak meg az 1946-ban,<sup>21</sup> illetve 1947-ben<sup>22</sup> elfogadott, az ENSZ, illetve szakosított intézményei kiváltságairól és mentességeiről szóló többoldalú egyezmények.

Az NBB-re (lévén nem ENSZ szerv) mindezt lefordítva tehát a következő keretek állnak rendelkezésre: az NBB alapító szerződése, a nemzetközi szervezetek immunitásával kapcsolatos szokásjogi szabályok, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Alaptörvény.

Az NBB székhelyegyezményében az immunitási szabályok alapvetően az alapító szerződésben megtalálható mentességeket adják, közelítve azokat a Magyarország által más nemzetközi szervezeteknek is adott mentességekhez. Időközben, 2014-ben egy nemzetközi szervezet, a Regional Environmental Center (Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ Központ, REC) mentességeit vizsgálva az Alkotmánybíróság a 36/2014. (XII. 18.) AB határozatában a munkajogi ügyekben fennálló immunitás és a

---

<sup>20</sup> Tipikusan ilyenek pl. az ENSZ szankciókkal kapcsolatos EJEB döntések is, melyekben az EJEB az EJEE-vel ellentétesnek tart bizonyos kötelező erejű BT szankciókat.

<sup>21</sup> Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről New Yorkban, 1946. évi február hó 13. napján kelt nemzetközi egyezmény.

<sup>22</sup> Az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről New Yorkban 1947. november 21-én kelt Egyezmény.

bírósághoz férés joga kapcsán megállapította, hogy ugyan a nemzetközi jog elismeri a nemzetközi szervezet immunitását munkajogi ügyekben, ez nem feltétel nélküli. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy jellemző elvárás, hogy legyen olyan alternatív eljárási út, amely alkalmas az ilyen viták elbírálására. Ez tehát emberi jogi feltételt állít az immunitással szemben. Az emberi jogok betartásának kötelezettsége ugyanis ugyanúgy nemzetközi jogi kötelezettség. Ebből következik tehát, érvel az Alkotmánybíróság, hogy ha a nemzetközi szervezet nem alkalmaz alternatív mechanizmust, akkor az államnak kell gondoskodnia a bírósághoz való jutás érvényesítéséről.<sup>23</sup>

Ugyan az AB REC-ügyben hozott határozata nem feltétlenül tükrözi a fennálló nemzetközi jogot, mely az immunitást abszolút módon érti,<sup>24</sup> az AB nyilvánvalóan az EJEB esetjogát követte, mely szintén megállapította, hogy egy munkaügyi jogvitában a nemzetközi szervezet immunitása csak akkor érvényesülhet, ha a munkavállalónak rendelkezésére áll alternatív eszköz, hogy sérelmét megfelelő fórumra vihesse.<sup>25</sup> Az AB határozat megszületése után kötött székhelyegyezményekbe ezért rendre bekerült egy rendelkezés,<sup>26</sup> miszerint az adott nemzetközi szervezet mentessége munkaügyi jogvitákban csak alternatív vitarendezési út elérhetősége esetében érvényesülhet.

Így történt ez az NBB székhelyegyezmény esetében is. Az NBB székhelyegyezményének 12. cikk 2. bekezdése kimondja, hogy „[a] Bank és a Személyzet tagja közötti, munkaügyi igényrel kapcsolatos vita esetén a Bank köteles biztosítani, hogy rendelkezésre álljon olyan célravezető eljárás, mellyel az érintett Személlyzettel folytatott vita rendezhető. Ilyen eljárás

---

<sup>23</sup> Alkotmánybíróság a 36/2014. (XII. 18.) AB határozata, Indokolás, 51-52. pont.

<sup>24</sup> Ld. De Brabandere, 7. o.

<sup>25</sup> Holland bíróságok hasonló megállapításra jutottak: a holland fellebbviteli bíróság azt állapította meg, hogy az EJEB 6. cikke felülírja az ENSZ immunitását. Ld. *Stichting Mothers of Srebrenica*, Appeal Court of The Hague, 30 March 2010, LJN: BL8979. Ezt a Holland legfelsőbb bíróság kijavította, mondván, hogy az ENSZ immunitása abszolút, ld. *Mothers of Srebrenica et al v. State of The Netherlands and the United Nations*, Supreme Court of The Netherlands, The Netherlands, Case nr. 10/04437, 4.3.5. bekezdés. Elérhető angolul: <http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/769/Mothers-of-Srebrenica-v-the-Netherlands-and-the-UN/>.

A fellebbviteli bíróság megállapításának kritikája egybehangzik a legfelsőbb bíróság megállapításával, miszerint az immunitás abszolút, és az EJEB döntésének az az eredménye, hogy az államot két, egymással ellentétben levő kötelezettség fesszíti. Ld. Rosanne van Alebeek, Andre Nollkaemper, 26. o.

<sup>26</sup> Lásd a 2017. évi VIII. törvénnyel kihirdetett, a Magyarország Kormánya és a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége (IFRC) között a Nemzetközi Szövetség Budapesti Regionális Hivatalának és Globális Szolgáltató Központjának jogállásáról szóló megállapodás 10. Cikk 5. bekezdése; a 2019. évi XCIII. törvénnyel kihirdetett, a Magyarország Kormánya és a Türk Nyelvű Államok Együttműködési Tanácsa Titkársága közötti, a Türk Nyelvű Államok Együttműködési Tanácsa magyarországi Képviseleti Irodájáról szóló székhely-megállapodás 14. cikke. Ezzel együtt van olyan megállapodás, amibe nem került be 2014 után sem, például: 2016. évi VII. törvény a Magyarország Kormánya és a Globális Zöld Növekedési Intézet között a Globális Zöld Növekedési Intézet kiváltságairól és mentességeiről szóló jogállási megállapodás kihirdetéséről.

*hiányában a vitákat az alkalmazandó magyar törvényeknek és jogszabályoknak megfelelően kell rendezni.*” Az AB indítvány pedig éppen a tisztességes eljáráshoz való jogot, pontosabban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést nem látta garantálnak az NBB székhelyegyezmény esetében. Az AB érvelése azonban egy másik rendelkezést, a 19. cikket jelölte meg mint megoldást nyújtó passzust. A 19. cikk 1. bekezdése azonban Magyarország és a Bank (tehát egy nemzetközi jogalany és egy állam), a 19. cikk 2. bekezdése pedig a nem tagok és a bank (tehát nem NBB tagállamok vagy egyéb nemzetközi jogalanyok, szakmai szervezetek, bankok) közötti jogvitákról szól, tehát csupán nemzetközi jogvitákra vagy a Bank szakmai működése kapcsán értelmezhető (államok vagy nemzetközi szervezetek, egyéb szakmai jogalanyok között), tehát nem értelmezhető a klasszikus mellérendelt magánjogi jogalanyok (pl. egy az NBB-nek dolgozó beszállító, kivitelező, munkavállaló, stb.) viszonyában.

Ezt támasztja alá az angol hiteles szöveg terminológiája is, ahol az „agreement” kifejezést használja a magánjogban inkább bevett „contract” helyett. A 19. cikkre való utalás tehát eszerint hibásnak tűnik, helyette a 12. cikk 2. bekezdésében foglalt rendelkezésre kellett volna hivatkozni, amikor a Bank és a munkavállaló közötti jogviták kapcsán az AB REC-ügyben meghozott határozatának megfelelően rendelkezik a szerződés az alternatív jogérvényesítési útról.

A 19. cikkre való hivatkozás, összevetve az AB korábbi, 2014-ben a REC ügyben hozott határozatával, akár arra a faramuci, és az AB által feltehetően nem szándékozott eredményre is vezethet, hogy a jövőben kötött székhelymegállapodások esetén elég lenne egy, a 19. cikkhez hasonló, igazából ezt a célt nem szolgáló általános rendelkezést betenni, és ezzel teljesülne az EJEB által elvárt feltétel az alternatív vitarendezési módhoz. Ez azonban nem adna valós alternatívát annak a munkavállalónak, aki sérelmezné a nemzetközi szervezet eljárását, azonban a nemzetközi szervezet mentessége miatt ezt bíróságra nem vihetné. Az EJEB szándéka pedig nyilvánvalóan az volt, hogy a munkavállaló számára mindenképpen álljon rendelkezésre olyan fórum, amely elé munkaügyi jogvitáját viheti, akár egy alternatív mechanizmus, akár egy rendes bírósági eljárás keretében. Az EJEB szerint ezzel a feltétellel teljesülne a bírósághoz való hozzáférés követelménye.

## **5. Összegzés**

A nemzetközi szervezetek immunitása, általános nemzetközi egyezmény híján, alapelveken, esetlegesen létrejött szokásjogon, nemzetközi egyezményeken, illetve a székhelyállamok diszkrecionális jogkörén alapszik. Általános érvényű kötelezettség a nemzetközi szervezetek, illetve tisztségviselői immunitásának megadására nincs, ugyanakkor az ENSZ Alapokmány egyfajta zsinórmértéket ad, amennyiben megfogalmazza a funkcionalitás elvét. Sokszor a nemzetközi szervezetet alapító nemzetközi egyezmény már határoz a szervezet, illetve tisztségviselőinek adandó immunitásról, mely egy minimum kötelezettséget állapít meg a nemzetközi szervezet tagállamai számára. Ennél kedvezőbb feltételeket adhat egy tagállam, kedvezőtlenebbeket nem. Sokszor szempont az is, ugyan nem kötelező erejű, de udvariasságból, méltányosságból mégis legtöbbször figyelembe vett, hogy az egy székhelyállamban levő nemzetközi szervezeteknek hasonló mentességeket adjon a fogadó állam. Ez alól legtöbbször az ENSZ intézményei kivételek, hiszen nekik kiemelt mentességeket biztosít az 1946-os és 1947-es Egyezmény.

Így van ez a Nemzetközi Beruházási Bank esetében is: az 1970-ben kötött alapító nemzetközi egyezmény adja meg a kereteket az immunitáshoz. A Magyarország által 2019-ben kötött székhelymegállapodás ezen az alapon, illetve a más, Magyarországon levő nemzetközi szervezeteknek adott mentességek mentén rögzíti az NBB-nek adott mentességeket. Az, hogy az NBB Budapestre hívása politikailag jó-e Magyarországnak vagy sem, politikai kérdés, nemzetközi jogilag azonban a székhelymegállapodás nem terjeszkedik túl a kötelező erejű, illetve a megszokott kereteken. Az Alkotmánybíróság 3284/2020. (VII. 17.) határozata az immunitás egy szegmensével, a bírósághoz való hozzáféréssel kapcsolatban helyesen jut arra a következtetésre, hogy a székhelymegállapodás nem ütközik az Alaptörvénybe. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság tévesen hivatkozik a székhelymegállapodás 19. cikkére, hiszen a székhelymegállapodás 12. cikke garantálja azt az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság által korábban már többször kimondott alapjogot, hogy munkaügyi jogvita esetén az immunitás csak akkor érvényesül, ha a nemzetközi szervezet egyéb, alternatív vitarendezési módot biztosít a félnek.

Ugyan az EJEB esetjoga miatt és az AB korábbi megállapításai miatt is emberi jogi szempontból logikus, hogy az AB erre a következtetésre jut, ugyanakkor megjegyzendő, hogy általános érvennyel kimondani, hogy egy nemzetközi szervezet immunitása csak ilyen alternatív vitarendezési mód fennállása esetén érvényesül, ellentétes lehet a nemzetközi

joggal, amennyiben az immunitás ilyen korlátozását az adott székhelymegállapodás nem tartalmazza. Magyarország az AB REC ügyben hozott 2014-es 36/2014. (XII. 18.) határozatának meghozatala után, mely első ízben mondta ki az immunitás ilyen korlátozását, az ez után megkötött székhelyegyezményekbe – kis kivétellel – minden esetben belefoglalta ezt a klauzulát. Ugyanakkor amennyiben egy nemzetközi szervezet alapító szerződése nem tartalmaz ilyen korlátozást, hanem minden bírósági eljárás esetén teljes immunitást ad a nemzetközi szervezetnek, a székhelyállam ennél szűkebb immunitást nem állapíthat meg a székhelymegállapodásban, hiszen az sértené az alapító szerződést. Ez esetben konfliktus áll(na) fenn az EJEB és az AB határozatai, tehát emberi jogi és így alaptörvényi kötelezettségeink és nemzetközi jogi kötelezettségeink között.

Tekintettel arra, hogy több államban is hasonló döntések születnek, érdekes kérdés, hogy a jövőben a nemzetközi jog, így az új nemzetközi szervezetek alapító szerződésai követni fogják-e az immunitás ilyen, emberi jogi szempontú korlátozását, vagy kitartanak a teljes immunitás mellett. Egyrészt megjegyzendő, hogy az immunitás bírósághoz való hozzáférést biztosító korlátozása teljesen jogos emberi jogi igény, amely ráadásul nem támaszt teljesíthetetlen feltételeket a nemzetközi szervezetek elé. Több nemzetközi szervezet is csatlakozott például az ILO-hoz, amely hatékony alternatív vitarendezési utat tud biztosítani. Ugyanakkor a már megkötött alapító szerződések és székhelymegállapodások esetén nehezen lehetne nemzetközi jogi alapon utólag igazolni az immunitás korlátozását, tekintettel a *pacta sunt servanda* elvére. Amennyiben a nemzetközi jog nem követi le az egyre szaporodó esetjogot, és ragaszkodik a teljes immunitáshoz, az államok sorozatosan egymásnak ellentmondó nemzetközi jogi kötelezettségek között lesznek kénytelenek manőverezni, amely nyilván nem szolgálja a jogbiztonságot.

**© Varga Réka**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági  
Kutatóhely)**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**