

DIPLOMÁCIAI KIVÁLTSÁGOK ÉS MENTESSÉGEK *különös tekintettel a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos kérdésekre*

KÁNTÁS MELINDA

1. Bevezetés

A nemzetközi jog az egyik legdinamikusabban fejlődő jogág. A nemzetközi jog rendszerén belül helyezkedik el a jogág egyik legfontosabb területe, a diplomáciai kiváltságok és mentességek.¹ Egy olyan intézményről van szó, amely egy több évszázados múltra tekint vissza, és kiemelkedő szerepet töltött be és tölt be ma is egy adott állam kapcsolataiban. Ahhoz, hogy akár egy állam külpolitikája, akár egy nemzetközi szervezet kapcsolatai hatékonyan működjenek, olyan diplomáciai kapcsolatokat kell kiépíteni, amely mindkét, adott esetben valamennyi fél számára kedvező feltételeket biztosít. A legtöbb nemzetközi szerződés² létrejötté a gondosan kialakított diplomáciai kapcsolatok nélkül aligha valósulhatott volna meg.

Amikor diplomáciáról beszélünk, az esetek túlnyomó többségében, mint a médiában, gyakorlatban, szakirodalomban³ államok egymás közötti képviselőinek a kiváltságairól és mentességeiről hallunk. De mi a helyzet a nemzetközi szervezetekkel? Milyen szerepet töltenek be a nemzetközi jogban? Kik állnak valójában a nemzetközi szervezetek mögött, tisztségviselői kinek a nevében kötik meg a nemzetközi szerződéseket? Vajon megilletik őket olyan kiváltságok és mentességek, mint egy adott állam diplomatáit, vagy kevésbé kedvező elbánásban részesülnek?

Tudományos munkám célja, hogy mindezen kérdésekre a lehető legponto-

¹ Az 1961. évi Bécsi Egyezmény a diplomáciai testületről és a diplomáciai képviseletről szóló 1987. évi XIII. törvényerejű rendelet; Az 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli képviseletről szóló 1987. évi XIII. törvényerejű rendelet.

² Az 1969. évi Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról szóló 1987. évi XII. törvényerejű rendelet.

³ Többek között: KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009.; HARGITAI József.: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Aula, 2005; NAGY Károly: *Nemzetközi Jog*. Budapest, Püski Kiadó, 1999; Malcolm Nathan SHAW: *International Law*. In the United Kingdom at the University Press, Cambridge, 2003.

sabb válaszokat adjam. Célom, hogy a diplomáciai kiváltságokat és mentességeket egy olyan szemszögből vizsgáljam, amely e területen az újdonság erejével hat, hiszen kutatásaim során a nemzetközi szervezetekhez kapcsolódó forrásokat látva, Magyarországon igen kevesen foglalkoztak eme téma alapos kutatásával, mivel nem váltott ki különösebb akadémiai érdeklődést.

Való igaz, hogy a nemzetközi szervezet a nemzetközi jog viszonylag új intézménye, amely talán most kezdi kiforrni magát. De biztos, hogy annyira új nemzetközi jogalanyról van szó? Ha a kérdést a nemzetközi jog jogalanyai szempontjából közelítjük meg, akkor a válasz egyértelműen nem. Ha viszont a nemzetközi szervezetet a diplomáciai kapcsolatok területén vizsgáljuk, akkor valóban egy újonnan fejlődő intézményről van szó az államokhoz képest. Hiszen kezdetleges diplomáciai kapcsolatokról állam és állam vonatkozásában már az ókorban is beszélhetünk, míg ténylegesen működő nemzetközi szervezetről csak 1945⁴ után. Természetesen előképei ennél jóval korábban megjelentek, de e nemzetközi szervezeteknek még nem voltak politikai vonatkozásai.

Kutatásaim során azokra a sarkalatos pontokra kívántam hangsúlyt fektetni, amely egyértelművé teszi azon különbségeket, amely lényeges eltérést mutat az államok diplomáciai kapcsolataihoz képest. Ahhoz, hogy egységében lássuk a folyamatot, néhány gondolat erejéig meg kell fogalmaznunk, mikor beszélünk nemzetközi szervezetekről, mit jelent az, hogy diplomáciai kiváltságok és mentességek, melyek azok az egyezmények, amelyek a nemzetközi szervezetek diplomáciai kapcsolatait szabályozzák, milyen konkrét példák születtek ezzel kapcsolatban akár Magyarország tekintetében, akár nemzetközi viszonylatban.

Végezetül néhány személyes meglátással, tapasztalattal, észrevétellel zárul a kutatás témája.

2. A nemzetközi szervezetek

A nemzetközi jog alatt évszázadokon át elsőként az államok közötti kapcsolatok jogi szabályrendszerét értették. Egyre több területen megjelent az együttműködés és a szabályozás olyan igénye, amelyre a szerződéskötési technikák kevésnek bizonyultak. Már az ókori Hellaszban megjelentek a nemzetközi szervezetek előképei az olimpiai játékok és a jóshelyek vonatkozásában, továbbá Nagy Károly is mélyrehatóan vizsgálta eme kérdést Magyarország és a nemzetközi jog külkapcsolatai tekintetében.⁵ A XIX. században pedig nyilvánvalóvá vált, hogy a multilaterális szerződések bizonyos esetekben megkönnyítik az egységes

⁴ Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 1945. június 26-án jött létre San Franciscóban, amelynek jogelődje a Nemzetek Szövetsége volt.

⁵ NAGY Károly: *A nemzetközi jog valamint Magyarország külkapcsolatainak a története*. Budapest, Antológia Kiadó, 1995.

szabályozás biztosítását.⁶ Ebben a században jelentek meg az első nemzetközi szervezetek az európai folyami hajózás területén,⁷ amelyek elsősorban kooperációs feladatokat láttak el. Az első világháború után jelent meg az első politikai hatáskörrel rendelkező szervezet Nemzetek Szövetsége⁸ néven, a második világháború végét követően beszélhetünk az Egyesült Nemzetek Szervezetéről.

Egyes források szerint jelenleg 20 000⁹ szervezet van szerte a világon. Azonban a nemzetközi szervezetek sem tekinthetők örökéletűnek, hiszen előfordul, hogy feladatuk betöltését követően megszűnnek.

Amikor nemzetközi szervezetről beszélünk, többféle fogalom meghatározással találjuk szemben magunkat. A köznyelv felfogásában olyan együttműködési forma is, melyet a nemzetközi jog nem tekint annak. A nemzetközi jog olvasatában a nemzetközi szervezet az államközi együttműködés olyan formája, amely kormányközi együttműködésen alapul, tehát államok hozzák létre. Természetesen vannak ún. nem kormányközi szervezetek, mint az ILA (Nemzetközi Jogi Egyesület); NOB (Nemzetközi Olimpiai Bizottság); FIFA (Nemzetközi Labdarúgó Szövetség).

A nemzetközi jog jelenleg is irányadónak tekinti Lord Fitzmaurice¹⁰ definícióját, amelynek alapján nemzetközi szervezet az, amit államok hoznak létre és az ő részvételükre épül; nemzetközi szerződésen alapuló saját alkotmánnyal;¹¹ saját szervekkel és a tagállamoktól eltérő jogalanyisággal. Alkotmány alatt valóójában az alapító szerződést értjük, amelynek rendeltetését különleges típusú nemzetközi szerződés valósítja meg.¹² A konstitutív szerződés meghirdeti az általa létrehozott jogalany elsőbbségét tagállamai egyéb szerződési kötelmeivel szemben, továbbá fontos megjegyezni, hogy a szerződéshez fenntartás nem fűzhető. Az alapokmány módosítása esetén az új szöveg szembeszegezhető az azt eredetileg meg nem szavazó tagállammal. Ebben az esetben a tagállamot megilleti a szervezet elhagyásának joga.¹³ A szerződés további sajátossága, hogy nem

⁶ KOVÁCS i. m. 574–575.

⁷ Az 1868. évi Mannheimi Egyezmény a Központi Rajna Hajózási Bizottságáról; Az 1856. évi Párizsi Szerződés az Európai Duna Bizottságról.

⁸ A Nemzetek Szövetsége létrehozását 1919-ben a párizsi békekonferencián írták alá győztes államok Woodrow Wilson, amerikai elnök javaslatára.

⁹ KOVÁCS i. m.; BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Budapest, Aula Kiadó, 2011.

¹⁰ Sir Gerald Fitzmaurice, nemzetközi jogász, a Nemzetközi Bíróság tagja (1960–1973).

¹¹ Az alapító szerződést nem minden esetben nevezik alkotmánynak, egyéb általános elnevezések: ENSZ Charta (1945), Nemzetközi Bíróság Statútuma (1945), NATO Észak-atlanti Szerződésről szóló megállapodás (1949).

¹² KOVÁCS i. m. 577.

¹³ Nem érvényesül a *pacta tertiis nec nocent, nec pro sunt* (relatív hatály elve).

tartalmaz időbeli határt, vagy szokatlanul hosszú időhatárt rögzít pl. ESZAK,¹⁴ amelyet ötven évre hoztak létre. Az ilyen típusú szerződés csaknem félig zárt szerződés, amelynek következtében kizárólag a tagok hozzájárulásával kerülhet sor egy új állam felvételére a tagfelvételi eljárás során.

Valamennyi nemzetközi szervezet felépítésében szerepelni kell minimum szerveknek, mint a közgyűlés és a titkárság. Ahogy azt már korábban említettem, a nemzetközi szervezetek a nemzetközi jog önálló jogalanyai. A nemzetközi szervezet jogalanyiséga objektív és szubjektív szempontból is vizsgálható. A szubjektív jogalanyiságából következik a tagállamokétól eltérő, saját, önálló jogalanyiséga. Az önálló jogalanyiség lehet magánjogi és közjogi. A közjogi jogalanyiségba tartozik, hogy a szervezet a székhely állam területén diplomáciai jellegű mentességet élvez. Ami azt jelenti, hogy a szervezet saját nevében tud nemzetközi jogi természetű jogokat és kötelezettségeket vállalni. Érdekes kérdés, hogy az ilyen döntések mennyiben érintik a szervezetben részt nem vevő államokat. Ebben az esetben ezen államok maguk döntenek, hogy jogilag elfogadják az adott szervezetet. A jogalanyiség másik ága tekintetében csak az Egyesült Nemzetek Szervezete rendelkezik objektív jogalanyiséggal, amelynek részletezésére később kívánok kitérni.¹⁵

3. A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszere

Diplomáciai kapcsolat csak kölcsönös megegyezéssel létesíthető, fenntartásához rendszerint diplomáciai képviseltek kölcsönös létesítése szükséges, azonban ennek hiányában is létrejöhet diplomáciai kapcsolat. Ilyenkor a kapcsolatot harmadik államban működő képviselő útján tartják fenn.

A nemzetközi szervezetek a nemzetközi rendszer viszonylag új elemei, hatásuk a világ kapcsolatrendszerére meghatározó. Jelenleg ezek a szervezetek az államok rendszerének kiegészítői. Fő funkciójuk az államok közötti együttműködés elősegítése. A nemzetközi szervezetek és intézmények azonban nem kizárólag konfliktusok rendezésére szolgálnak, hanem elősegítik az államok közötti békés kapcsolat kialakítását, együttműködnek a nemzetközi jogi elvek létrehozásában és fejlesztésében, emellett pedig humanitárius közszolgálatot is végeznek. Tevékenységük fontos olyan területen is, ahol az államok elsődleges érdekazonossága megnyilvánul – például a technikai, gazdasági, kulturális stb. –, így jön létre a nemzetközi együttműködés e szervezetek keretein belül. Diplomáciai kapcsolatokról nemcsak állam és állam között beszélhetünk, hanem állam

¹⁴ Európai Szén- és Acélközösség (1952–2002), 1950. május 9-én jött létre a Schuman-terv keretében.

¹⁵ CIJ: Az Egyesült Nemzetek szolgálatában elszenvedett károk tárgyában adott tanácsadó vélemény, 1949. április 11., Rec., 1949, 185.

és nemzetközi szervezetek kapcsán is, amely fent említésre került. A XX. század második feléig vezethető vissza az a folyamat, amikor maguk a nemzetközi szervezetek is aktív diplomáciai kapcsolatépítésbe kezdtek, missziókat létesítettek tagállamaikban s ezekre is külön-külön egyezmények születtek, amelyeket a szervezet és az általa küldött állandó missziót fogadó állam tárgyalta le, vagy esetleg az adott szervezet kiváltságairól és mentességeiről kötött egyezmény valamelyik része érintette a szervezeti missziókra vonatkozó jogi szabályokat.¹⁶

A nemzetközi szervezeteknek és tisztviselőiknek, és a tagállamok képviselőinek bizonyos védettségekkel¹⁷ kell rendelkezniük tevékenységük gyakorlása során, elsősorban a számukra székhelyet biztosító vendéglátó államban (host country).

Az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezménye kutatásaim alapján a legfontosabbnak ítélt dokumentum a kiváltságok és mentességek terén. Ez szolgál modellként számos más dokumentumnak, mint például az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezménynek. Az egyezmény 1. cikke arra mutat rá, hogy az ENSZ jogi személyiséggel rendelkezik. Maga az egyezmény pedig négy különböző fő területet emel ki: az első magával a szervezettel foglalkozik, kimondja, hogy az ENSZ közvetlen adómentességet élvez, és megszorításoktól mentes. A második terület az ENSZ-tagállamok képviselőivel foglalkozik.

Kunz¹⁸ szerint az ENSZ-képviselők saját államuk képviselői, de az ENSZ által már nemzetközi képviselők is. A 4. cikk a mentességek alá sorolja a diplomaták letartoztatásának tilalmát, a szólásszabadságot, valamint az adómentességet. A harmadik terület az ENSZ-tisztviselők kiváltságaira és mentességeire helyezi a hangsúlyt, amely az Egyezmény 5. cikkében kerül konkretizálásra. Többek között olyan kiváltságok és mentességek körét emeli ki az említett cikk, mint a fogadó állam közüzemi szolgáltatásai alóli mentesség, hivatali minőségben végzett cselekmények esetén a tisztségviselőket megillető anyagi juttatások mentesek a közvetlen adó hatálya alól. A negyedik és egyben utolsó terület a szakértői tisztség és olyan általános kérdések bemutatásával zárul, mint a vitarendezési eljárás, az Egyezmény hatálybalépésével kapcsolatos rendelkezések megvitatása.

A kiváltságok és mentességek garantálják az ENSZ tevékenységének zavartalan működését. Továbbá a tagállamok kötelesek lemondani a mentességeikről, amennyiben ez akadályozhatja az igazságszolgáltatást. Az ENSZ együttműködni

¹⁶ Az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1967. évi 23. törvényerejű rendelet.

¹⁷ Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 15. törvényerejű rendelet.

¹⁸ Josef L. KUNZ: Privileges and Immunities of International Organizations. *The American Journal of International Law*, 41. 1947. 843; Edvard HAMBRO: Permanent Representatives to International Organizations, *Yearbook of World Affairs*, 30. 1976. 30–41.

köteles a tagállamok hatóságaival a lehető leghatékonyabb működés érdekében. Fontos megemlíteni, hogy mind a tagállamoknak, mind a nemzetközi szervezeteknek szükségük van arra, hogy egymással szoros és állandó kapcsolatban legyenek. Ezt kívánják biztosítani az államoknak a nemzetközi szervezetek mellé rendelt állandó képviselői. Érdekességgént megemlíteném, hogy a nemzetközi szervezetek általában nem létesítenek képviselőt tagállamaikban. Az elmúlt évtizedben viszont kialakult az a gyakorlat, hogy a nemzetközi szervezetek is létrehoznak képviselőket egyes tagállamokban, ha ezt a válsághelyzet vagy egyéb körülmény úgy kívánja, különösen egy-egy szubrégióra vonatkozó feladatkörrel.¹⁹

4. A szervezetek kiváltságairól és mentességeiről szóló egyezmények

A diplomáciai kiváltságok és mentességek kapcsán nem szabad megfeledkezünk az 1961. és 1963. évi Bécsi Egyezményekről, előbbi a diplomáciai képviselők és személyzete mentességeit és kiváltságait, míg az utóbbi a konzulátusok és a konzulok mentességeit és kiváltságait tartalmazza. Ezen kívül számos többoldalú egyezmény jött létre a nemzetközi szervezetek és tisztviselőik kiváltságairól és mentességeiről. Ezek közül pedig a legfontosabbak:

- az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény;²⁰
- az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezmény;²¹
- az Európai Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló 1949. évi Megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvei;²²
- az 1965. évi Jegyzőkönyv az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről;
- az 1951. évi ottawai Megállapodás a NATO nemzeti képviselők és a nemzetközi titkárság jogállásáról;²³

¹⁹ Példának okán megjegyezhető, hogy így jött létre a magyar kormány és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága közötti megállapodás alapján az utóbbi képviselője Budapesten, 1989-ben.

²⁰ Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 15. törvényerejű rendelet.

²¹ Az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i Egyezmény kihirdetéséről szóló 1967. évi 23. törvényerejű rendelet.

²² Az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló 1949. évi Megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvei kihirdetéséről szóló 1991. évi LXXI. törvény.

²³ 1951. évi; a NATO, a nemzeti képviselők és a nemzetközi titkárság jogállásáról szóló 2000. évi XII. törvény.

– az 1963. évi Egyezmény a Duna Bizottság kiváltságairól és mentességeiről.²⁴

A kiváltságok megjelölése egyre szűkebb területre korlátozódott az államokhoz képest, így különösen a személyek sérthetetlenségére, a hivatali épület és helyiségek, valamint az irattárak sérthetetlenségére vonatkozik. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Egyezményből még ide sorolhatjuk a zászló- és címerhasználat, a nagyköveti gépkocsi zászlóhasználatát. Egyes szakirodalmak²⁵ szerint kiváltságnak számít még az adó- és vámmentesség is. Minden más a mentességek körébe tartozik, pl. poggyász. A mentesség azt jelenti, ami a nemzetközi jog alapján, kiváltság, ami azon felül jár. Általánosságban ez a felfogás érvényesül, azonban napjainkban a két fogalom már egyre jobban összemosódott.

A későbbiekben kerül kifejtésre, hogy bizonyos eltérésekkel a nemzetközi szervezetekre vonatkozó mentességi egyezmények összességükben hasonló jellegű szabályokat tartalmaznak:²⁶

- megállapítják az adott szervezet jogi személyiségét és jogképességét szerződések kötésére, ingó és ingatlan javak szerzésére és elidegenítésére;
- rendelkeznek az adott javak, épületek és az irattárak sérthetetlenségéről;
- a szervezet tulajdona és javai mentesülnek az egyenes adók, valamint a vámok alól;
- a szervezetek szabad kapcsolatokat tarthatnak fenn saját képviselőikkel és tagállamaikkal, amennyiben szükséges, diplomáciai futárcsomag és rejtjelezett üzenetek igénybevételeivel is;
- általában külön rendelkezéseket tartalmaznak a szervezet ülésein részt vevő tagállamok képviselőinek státusáról, amely hasonló a diplomáciai képviselők jogállásához. Amely alapján, a küldöttségek tagjai mentesek a letartóztatás alól, de mentességük funkcionális, azaz hivatalos tevékenységükhöz kötődik, gyakorlatban ez jellemző a szervezet tisztviselőire is;
- a szervezet vezetőit és annak helyetteseit teljes diplomáciai mentesség illeti meg, a tisztviselők mentességi köre jóval szűkebb, mint a diplomáciai képviselőké. E vonatkozásban az alábbi, gyakorlati jelentőségű rendelkezések születtek:
 - mentesség a székhelyállam joghatósága alól, de csak hivatalos cselekményeik vonatkozásában,
 - adómentesség a szervezet által fizetett illetmény és járandóság tekintetében (kivétel az USA, amely saját állampolgárai vonatkozásában nem fogadja el a fenti rendelkezést),

²⁴ 1963. évi, a Duna Bizottság kiváltságairól és mentességeiről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 1964. évi 10. törvényerejű rendelet.

²⁵ HARGITAI J.: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Aula Kiadó, 2005.; KOVÁCS P.: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009.; NAGY K.: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski Kiadó, 1999.

²⁶ BLAHÓ–PRANDLER i. m. 100.

– mentesség a bevándorlásra és a külföldiekre vonatkozó egyéb rendelkezések alól, valamint vámmentesség.

– Külön kategóriába tartoznak a szakértők, akik nem a szervezet tisztviselői és nem is a tagállamok képviselői, hanem ad hoc megbízás és felkérés alapján bizonyos feladatot látnak el a szervezet számára. Az egyezmények funkcionális mentességet biztosítanak a szakértőknek. Fontos megjegyezni, hogy a feladataik teljesítése során végzett tevékenységükkel kapcsolatos mentesség megilleti őket a megbízásuk lejárta után is. A szakértőkre vonatkozó mentességek kötelező jellegét a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye (1989)²⁷ is megállapította Dumitru Mazilu²⁸ professzor, román állampolgár esetében, akit még a Ceausescu-kormányzat idején akadályoztak meg abban, hogy emberi jogi rapporteur feladatait ellássa, ami abban nyilvánult meg, hogy az állam házi őrizetbe helyezte a Dumitru Mazilut, azzal az indokkal, hogy bírálta a Romániában működő kommunista rendszert, mivel az emberi jogokat megsértették. A román Külügyminisztérium visszavonta a diplomata útlevélét, valamint megakadályozták, hogy az ENSZ-albizottságának ülésein jelen legyen.

– A legtöbb szervezet utazási igazolványt is ad tisztségviselőinek, amelyet a tagállamoknak el kell fogadniuk. Ennek ellenére számos állam megköveteli a nemzeti útlevél bemutatását is a be- vagy átutazás alkalmával.²⁹

Minden állam lehet fogadó és küldő állam, amennyiben államközi diplomáciáról van szó, ugyanis itt eme két állam érdekeit kell figyelembe venni. Kettőnél több állam érdeke érvényesül az ún. tranzitállam esetében, amikor a tranzitállamon keresztül utazik a küldő államból a fogadó államba a diplomata. A harmadik államban azonban egyéb okból is tartózkodhat a diplomata, így például magáncélból. Szintén három érdeket kell figyelembe venni abban az esetben, amikor a nemzetközi szervezetek mellé akkreditált missziók és munkatársaik státusát akarja a nemzetközi jog meghatározni: a küldő állam, a fogadó szervezet és a székhelyállam érdekeit a kapcsolattartók kijelölése tekintetében. Viszont itt megint csak kétpólusú a viszonyrendszer a nemzetközi szervezetnek az államhoz küldött missziói esetében: itt a küldő szervezet és fogadó állam érdekeit egyeztetik. Míg az államok többsége nemzetközi szervezetek tagjai lehetnek, addig a fogadó államok száma korlátozott, például ezen a téren Ausztria, Svájc, USA a legkiemelkedőbb. A diplomáciai kiváltságok és mentességek terén a Bécsi Egyezmény inkább az államokra helyezte a hangsúlyt. A szervezetek kiváltságai és mentességei az egyezmények labirintusa, amelyeket főként a hazai követségek szabályoznak, ezek legtöbbje hasonló ambícióval rendelkezik. Az 1946-os New York-i Egyezmény rögzítette az Egyesült Nemzetek (ENSZ) kiváltságait és

²⁷ Az Egyesült Nemzetek kiváltságai és mentességei egyezménye VI. cikk 22. szekciójának alkalmazhatósága tárgyában adott tanácsadó véleménye, 1989. december 15.

²⁸ Volt román ENSZ-nagykövet (1985-1992), ICJ: VI. bekezdés 22. szakasza az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről, 1989. december 15.

²⁹ BLAHÓ –PRANDLER i. m.

mentességeit. Azonban az 1947-es New York-i Egyezmény csak bizonyos államok szabályozására terjed ki, amely kimondja, hogy minden egyes szervezetnek, minden szervezethez tartozó csoportnak külön egyezménye születik a kiváltságok és mentességek kérdésében. A szervezetek és a fogadó államok között egy sajátos kötelék van, amely általánosságban nehezen fogható meg, amelyet az illetékes hazai követségek szabályoznak. Itt említeném meg, hogy a diplomáciai képviselők az állam fővárosában vannak általában akkreditálva, egyes bonyolult politikai helyzeteket leszámítva: Izraelben a nagykövetségek túlnyomó többsége Tel Avivban van, mivel Jeruzsálem fővárossá nyilvánítását az ENSZ nem ismerte el:

„Ha nincs is az államot terhelő kötelezettség diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok fenntartására, nem tekinthet el azon imperatív kötelezettségek elismerésétől, amelyek idevágóak,”³⁰ és amelyeket mára az 1961. és 1963. évi bécsi egyezményekben kodifikáltak.”³⁰

5. A nemzetközi szervezetek diplomáciájának elméleti alapjai

A nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei három lehetséges alapon nyugszanak. Tradicionális értelemben abból indulhatunk ki, hogy a jogosultságok célja az, hogy a küldött a fogadó államban úgy érezze magát, mintha otthon lenne, ezt a nemzetközi jogban területenkívüliségnek nevezzük. A területenkívüliség elméletét Grotius³¹ dolgozat ki, vagyis a külképviseletet úgy kell tekintenünk, mintha a küldő állam területének része lenne, ahol a fogadó állam nem gyakorolhat felségjogokat.³² A második elmélet a képviseleti elmélet, amely a XVII. században Párizsban és Amszterdamban szolgálatot teljesítő Abraham de Wicquefort³³ brandenburgi diplomata emlékirataiban szerepel először. Eszerint a diplomatát azért illeti meg a különleges státus, mivel ő uralkodóját személyesíti meg. Az uralkodók a különböző dinasztikus házasságok révén részben átvett, részben konkrét értelemben is családtagok voltak, a családon belül pedig a kölcsönös tisztelet elve érvényesült. Az uralkodói vendég külön palotát kap látogatása idejére, a meglátogatott szuverén is tudomásul veszi, ha a vendégül látott uralkodónak szüksége van arra, hogy ott tartózkodása idején is foglalkoz-

³⁰ CIJ: Az Egyesült Államok teheráni diplomáciai és konzuli személyzetének ügye, ord, 1979. december 15., Rec., 1979, 20.

³¹ HUGO Grotius (1543–1645): a nemzetközi jog atya, gyermekként került be a diplomácia világába, húsz évesen már választottbíró volt. Művei: A tengeri zsákmányjogról készített szakvélemény (*De jure praedae*); *De jure belli ac pacis*, libri tres.

³² *Extra territorium jus dicendi impune non patetur*: a területen kívül jogszerűen tagadhatjuk meg a bírói hatalmat.

³³ Francia titkos ügynök (1606–1682); G. R. Berridge; Maurice Keens-Soper; T. G. *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (2001). 5. Fejezet.

zon a birodalma ügyeivel. Ezek az uralkodói előjogok jelennek meg végső soron az őt helyettesítő képviselő különleges státusában, ezért a kiváltságok az érintett személy vagy az adott szervezet szuverén méltóságára vezethetők vissza. A harmadik elmélet nem más, mint a korábban említett „funkcionális szükségyszerűség”,³⁴ amely a hatékony együttműködés szempontjából nélkülözhetetlen. A hatékony működés pedig nem más, mint a diplomáciai tevékenységnek a célnak megfelelő elvégzése, ezért gyakran normatív javaslatnak tartják a „funkcionális szükségyszerűséget”. A funkcionalitási elmélet megmagyarázza, hogy miért vannak bizonyos érzékelhető különbségek az egymásra végső soron hasonlító különböző képviseltek státusa között. Az ENSZ alapokmányának 105. cikkelyének 1-2.§ a következőket mondja ki:

„1. A Szervezetet mindegyik tagjának területén megilletik a céljainak eléréséhez szükséges kiváltságok és mentességek.

2. Az Egyesült Nemzetek tagjainak képviselőit és a Szervezet tisztviselőit szintén megilletik a Szervezettel kapcsolatos feladataik független ellátásához szükséges kiváltságok és mentességek.”³⁵

Ezek alapján magától értetődik, hogy a nemzetközi szervezeteket védeni kell a külső behatásoktól, és tisztában kell lennünk azzal is, hogy a fogadó állam bármikor felléphet saját és tisztségviselői érdekében a kiváltságokat és mentességeket ért sérelmek esetén. Természetesen a „funkcionális szükségyszerűségnek” vannak gyenge pontjai is. Hiszen figyelmen kívül hagyják azt, hogy eme előjogok a tárgyalások eredménye során, nem pedig előre lefektetett szabályok alapján születtek meg. Az említett tárgyalásokon általában a fogadó állam diplomáciai szempontból fontosabb minisztériumai vesznek részt. A másik gyenge pontja a nyitott szerkezetében rejlik, ezáltal az alapprobléma tisztán látható, hiszen a „funkcionális szükségyszerűség”³⁶ mást jelent mind az egyén, mind az állam számára. Íme, egy példa, amikor a Világbank és az USA között némi ellentmondás alakult ki azzal kapcsolatban, hogy az Egyesült Államok a telekommunikációs költségeket csökkenteni szeretne volna, de a szervezet ebbe nem egyezett bele. Végül abban egyeztek meg, hogy nem kell csökkenteni a költségeket, mert az adott tarifák mellett is tökéletesen kivitelezhető telekommunikáció.

A mentességeknek valójában egy bizalmi kapcsolat az alapja a küldő állam és diplomatája, nemzetközi szervezet és nagykövete, külön megbízottja között. A nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei teljesen eltérőek egymáshoz képest, mert míg bizonyos szervezeteknél teljes a mentességek köre, addig más szervezeteknél teljesen korlátozott. A „funkcionális szükségyszerűségből”³⁷ következik, hogy a szervezetek munkaerő politikája nem tartozik a helyi jogha-

³⁴ FASULO L.: *An insider's guide to the UN*. New Haven–London, Yale University Press, 2004.

³⁵ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, San Francisco, 1945. június 26.

³⁶ FASULO i. m. 155.

³⁷ FASULO i. m. 155–156.

tóság hatáskörébe. Pontosan ezért a nemzetközi szervezetek igényei feltehetőleg nem változnak napról-napról, ugyanakkor ennek az elvnek az alapproblémája nem magában a leírásban van, hanem a leírás normatív dimenziójában. Annak ellenére, hogy a nemzetközi szervezetek nem rendelkeznek saját területtel és népességgel, mégis az adott állam területének, lakosságának a részét képezik, amiért kiváltságok és mentességek illeti meg őket.

6. Székhely-megállapodások

Annak ellenére, hogy a tagállamok többoldalú szerződésekben foglalják és biztosítják a nemzetközi szervezetek és a tisztviselők jogait, kiváltságait és mentességeit, emellett a szervezet székhelyét biztosító állam a szervezettel székhely-megállapodást is köthet. Előfordulhat, hogy a székhelyállam nem tagja az adott szervezetnek, így pl. korábban Svájc³⁸ nem volt tagja az ENSZ-nek, de tagja a szakosított intézményeknek, vagy Ausztria sem tagja az OPEC-nek, amelynek székhelye Bécsben található, de kétoldalú székhely-megállapodás rendezi a szervezet státusát. Előfordulhat akár a magyar gyakorlatban is, hogy a megállapodást nem székhely-megállapodásnak, hanem a 'jogi státusról' kötött megállapodásnak nevezik, például Svájc és ILO³⁹ között.⁴⁰

Hasonló székhely-megállapodásokat kötött az Egyesült Államok az ENSZ-szel, Franciaország az Európa Tanáccsal, Ausztria az ENSZ-szel és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel, Magyarország a Duna Bizottsággal. Történeti érdekesség, hogy az ENSZ-re vonatkozó székhely-megállapodást már 1945-ben megkötötték,⁴¹ azt az Egyesült Államok szenátusa csak 1974-ben ratifikálta, ezért addig belső jogszabállyal rendezték az ENSZ jogállását.⁴²

A székhely-megállapodások tartalmilag megerősítik az adott szervezet jogállását, sérthetetlenségét, mentességeit, ugyanezt a tisztviselőkre és a küldöttségek tagjaira is kivetítik. Fontos szabály még, hogy a szervezet üléseire érkező küldöttségek beutazását engedélyeznie kell a székhelyállamnak. Negatív példaként megemlítendő, hogy egyes arab államok nem engedélyezték az izraeli küldöttség részvételét az ott tartott ENSZ-konferenciákon. Arra is van példa, hogy a székhely-megállapodásoknak rendezniük kell bizonyos extrém helyzeteket is.

³⁸ Svájc 2002. szeptember 10-én csatlakozott az ENSZ-hez.

³⁹ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (1919).

⁴⁰ BLAHÓ–PRANDLER i. m. 101.

⁴¹ International Organisations Immunities Act (1945): A nemzetközi szervezetek mentességeiről szóló 1946. évi New York-i Egyezmény.

⁴² 1977. évi 22. törvényerejű rendelet a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

Így a svájci székhely-megállapodás engedélyezi, hogy egyes ott tartózkodó arab küldöttségek tagjai két feleséget is regisztrálhassanak Svájcban, annak ellenére, hogy a svájci belső jog az egynejűséget ismeri csak el.

A székhely-megállapodások eredeti és elsődleges rendeltetése az volt, hogy az egyes szervezetek központjának, székhelyének jogi helyzetét szabályozza. A szervezetek aktivitásának növekedésével az elmúlt évtizedekben egyre több országban nyíltak olyan képviseleti irodák, amelyeket az ENSZ szervei és szakosított intézményei, az EBESZ,⁴³ az Európai Unió és más szervezetek meghatározott célok ellátására hoznak létre, így hazánkban is.

7. A Duna Bizottság kiváltságai és mentességei Magyarországon

Számos ENSZ szakosított intézmény, valamint más nemzetközi szervezet a rendszerváltozást követően a régióbeli tevékenységük hatékonyságának biztosítása érdekében Budapesten nyitotta meg regionális képviseletét és összekötő irodáját. A nemzetközi szervezetek a főváros kiválasztásánál olyan feltételeket tartottak szem előtt, mint a magyar hatósággal fenntartott hatékony és megbízható munkakapcsolat; Budapest központi elhelyezkedése; fejlett infrastruktúra; magasan kvalifikált hazai munkaerő. Budapest, a közép- és délkelet-európai regionális irodák tevékenysége révén ezen szervezetek és a kormány által együttesen rendezett nemzetközi tanácskozásoknak, szakmai továbbképző programoknak adott helyet az elmúlt 20 évben. A Budapesten működő nemzetközi szervezetek közül a tudományos munka szempontjából a Duna Bizottság diplomácia kiváltságai és mentességei kerülnek részletezésre, mivel Magyarország kizárólag ezen nemzetközi szervezettel kötött a 2012. februári adatok szerint székhely-megállapodást.

Duna Bizottság és Magyarország: 1964. május 27-én került aláírásra a Duna Bizottság székhelyéről szóló megállapodás a Bizottság és akkor még a Magyar Népköztársaság Kormánya néven ismert Magyar Köztársaság között. Ezen megállapodás értelmében a Bizottság helyiségei sérthetetlenek, ahova az akkori Magyar Népköztársaság központi és helyi hatóságainak képviselői a szolgálati kötelezettségeik teljesítése közben a Bizottság elnökének távollétében a Bizottság Titkársága és szakszervei Igazgatójának beleegyezése nélkül nem léphetnek. A Kormány megvédi a Bizottság helyiségeit bármilyen támadással szemben és megakadályozza a Bizottság nyugalmanak megzavarását, méltóságának megsértését.

A Bizottság a Magyar Népköztársaság területén minden állami, helyi egyenes adó és illeték alól mentes, kivéve a kommunális és hasonló más szolgáltatá-

⁴³ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (1975).

sokért járó díj megfizetése. A hivatalos használatra szolgáló tárgyak mentességet élveznek az ország területén minden vámilleték, behozatali és kiviteli korlátozás alól.

A tisztviselők kinevezését, megérkezését, végleges eltávozását, a tisztségük megszűnését a Külügyminisztériumban kell bejelenteni, amelynek alapján megtörténik a megfelelő személyi igazolványok kiállítása. A kinevezett tisztségviselők ugyanazokat a diplomáciai kiváltságokat és mentességeket élvezik, mint a diplomáciai képviselők, amelyek természetesen az tisztségviselővel együtt élő családtagokat is megillet. Ennek feltétele, hogy a családtag ne legyen magyar állampolgár, valamint állandó magyarországi lakos. Az igazgatási-műszaki személyzet tagjai és a velük egy háztartásban élő családtagok is ugyanazokat a kiváltságokat és mentességeket élvezik, mint a diplomáciai képviselők igazgatási és műszaki személyzete, feltéve, hogy nem magyar állampolgár és Magyarország területén nem rendelkezik állandó lakóhellyel.⁴⁴

A Bizottság ezen felül jogosult az ország területén a működéséhez szükséges célokra nyomdai termékeket kiadni a nyomdai kiadványokra vonatkozó törvényes rendelkezés alapján. A szervezet az általa más országból behozott tárgyakat az országban az illetékes magyar szervek engedélyezése nélkül nem értékesítheti.⁴⁵

8. Zárógondolatok

Amikor nemzetközi szervezetekről beszélünk, az esetek többségében mindenki az ENSZ-re gondol, annak ellenére, hogy az ENSZ mellett több nemzetközi szervezet is meghatározó szerepet tölt be a nemzetközi jogban, mint a NATO, európai szinten pedig a 2009. december 1-jétől létrejött Európai Unió. Természetesen jogosan teszik, hiszen 1945-ben az ENSZ volt az első olyan nemzetközi szervezet, amely bevonult mind a történelembe, mind pedig a köztudatba. Azt viszont kevesen tudják, hogy ennél sokkal korábban is léteztek nemzetközi szervezetek burkoltabb formában. Ehhez a történelem időbeli skáláján egészen az ókori görögökig kell visszamenni, egészen az első olimpiai játékokig, vagy akár a jóshelyekig, amely ma is működő szervezetek előképeként foghatók fel.

⁴⁴ 45/2001. (III. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között a Duna Bizottságot, valamint annak tisztviselőit megillető kiváltságok és mentességek rendelkezéséről szóló, a Duna Bizottság székhelyéről, 1964. május 27-én, Budapesten aláírt Egyezményhez fűzött Kiegészítő Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁴⁵ 1964. évi 14. törvényerejű rendelet a Budapesten, 1964. május 27-én aláírt, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között „a Duna Bizottság székhelyéről a Magyar Népköztársaságban” tárgyában kötött Egyezmény kihirdetéséről.

Szerkezetét tekintve úgy működnek, mint egy állam parlamentje, nevezhetjük őket ‘kisebb típusú parlamentnek’. Ahogy egy állam Alkotmánnyal, úgy egy nemzetközi szervezet Alapokmánnal rendelkezik.

Összességében tehát elmondható, hogy a II. világháborút követően létrejött nemzetközi intézményrendszer legfontosabb feladata, hogy a 60 évvel ezelőtt kialakult nemzetközi jogrendet, külön kiemelve az ENSZ Alapokmányát, ráépülő szabályait az egész emberiség érdekében meg kell védeni. Emellett a nemzetközi együttműködés erősítésével az Alapokmány preambulumának megfelelően előmozdítani a „szociális haladást és a nagyobb szabadság mellett biztosított életfeltételek javítását”.⁴⁶ Amikor nemzetközi szervezet és állam kapcsolatáról beszélünk, valójában inkább az említett diplomáciai kapcsolatok ebben az esetben is állam és államok között jönnek létre. Hiszen egy nemzetközi szervezet székhelye általában a küldő államban található, de székhelyállam is lehet küldő állam. Megjegyzendő azonban, hogy nem minden küldő állam székhelyállam. Ha a szervezet küldi a diplomatát, akkor fizikailag a székhelyállamból jön ugyan, de nem annak a szuverénnek a nevében. Nem egy másik szuverént képvisel, ezért a mentességei sem azonos forrásból erednek. Főszabályként csak olyan nemzetközi szervezet létesíthet diplomáciai kapcsolatot egy állammal, amely székhelymegállapodással rendelkezik, de a gyakorlatban előfordulhat, hogy a székhelyállam nem tagja az adott szervezetnek. Ha megnézzük a Magyarországon működő nemzetközi szervezeteket, egyedül csak a Duna Bizottság tekintetében beszélhetünk székhely-megállapodásról. A többiek tekintetében csak a képviselő létezik. Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy ha Magyarország a nemzetközi szervezetek számára legalább a diplomataikat megilleti kiváltságokat és mentességeket nyújtana, akkor több nemzetközi szervezet kapcsán nem csupán képviselők jönnének létre, hanem konkrét székhelyekről beszélhetnénk. Ugyanis a lehetőségeink adottak, ahhoz, hogy megfelelő egyenrangú pozíciót harcoljunk ki magunknak, amelynek kulcsa az eme szervezetek mentességeiben rejlik. Amennyiben hazánk kedvezőbb feltételeket kínál a többi tagállamhoz képest, akkor megszilárdíthatjuk a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatainkat. A nemzetközi szervezetek számára sarkalatos pont, miért nem kezeli államunk egyenrangú félként tisztségviselőit az egyes államok diplomataival. Sajnálatos, hogy igen szűk kör foglalkozik a szervezetek diplomáciai kapcsolataival, holott személyes véleményem szerint ugyanolyan fontos lenne mélyebben elmerülni a nemzetközi szervezetek diplomáciai kapcsolataiban. Szinte alig található konkrét jogeset ehhez kapcsolódóan, amelyre talán az a válasz adható, hogy a nemzetközi szervezet zárt rendszert alkot. Tehát annyira védik tisztségviselőiket, hogy amennyiben esetleg felmerülne valamely kiváltsággal való visszaélés, a szervezet gondoskodik róla, hogy az esetek túlnyomó többsége a legnagyobb

⁴⁶ BLAHÓ A. – PRANDLER Á.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula Kiadó, 2005.

titokban maradjon. Másrészt az esetek túlnyomó többségében fel sem merül a visszaélés még a gondolatiság szintjén sem, mivel azzal, hogy egy szervezet valamely tagját tisztségviselőjévé választja, amely magába hordozza azt a tényt is, hogy sor kerüljön a diplomáciai kapcsolatok megsértésére. Így eme kérdések megoldása még a közeljövőben esedékes lenne.