

CSATLÓS ERZSÉBET

A civil EU-missziók jogi helyzete

1. Az EU és a civil válságkezelési politika

Az Európai Unió a múlt század utolsó évtizedében már számos területen magas szintű integráció fele haladt, a volt Jugoszláviában lezajlott háborúk pedig felhívták a figyelmet annak szükségességére, hogy az európai projektet külpolitikai, biztonsági és védelmi kérdésekre is ki kell terjeszteni. Az EU 1998-ban alapvetően átvértékelte a közös külpolitikai lehetőségeit, és az új kiindulópont a biztonság- és védelempolitika lett. Az Európai Tanács 1999-ben a kölni csúcson kijelentette, hogy az Uniónak önálló fellépést lehetővé tevő kapacitással kell rendelkeznie, amely mögött hiteles katonai erő áll: ezáltal létrejött az *európai biztonság- és védelempolitika* (EBVP).¹ Ugyanebben az évben a helsinki csúcson külön utalva a koszovói fejleményekre, kihangsúlyozták a nem katonai, civil válságkezelés fontosságát,² a 2000 júniusában Feirában tartott értekezleten pedig az uniós polgári válságkezelés négy fő területét határozták meg: rendőrség, jogállamiság, polgári közigazgatás és polgári védelem.³ A konkrét civil válságkezelési program azonban csak 2001-ben született meg.⁴

A határozott konfliktus-megelőzési politika kidolgozására vonatkozó döntés az Európai Tanács 2000. évi nizzai ülését követően született meg, amikor is a Főképviselet és a Bizottság konkrét javaslatokat tartalmazó közös jelentést nyújtott be az Unió konfliktus-megelőzésben betöltendő szerepének kialakítása céljából.⁵ E program elfogadásával kapcsolatban

¹ *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Cologne*, les 3 et 4 juin 1999, SN. 150/99, 55-56. et Annexe III.

² *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Helsinki*, les 10 et 11 décembre 1999, SN 300/99, Annexe I. à l'Annexe IV.

³ *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Santa Madeira de Feira* les 19 et 20 juin 2000, SN 200/00. 6–12 et Annexe I. p. III. ; Resolution of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 26 February 2001 on strengthening the capabilities of the European Union in the field of civil protection (2001/C 82/01). *OJ C 82, 13/3/2001 1–3*, Ld még, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*. Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, 30 novembre 2000, 14088/00.; PAILHE CAROLINE: *L'Union européenne : la prévention des conflits comme instrument d'une politique extérieure en devenir*. in : NKUNDABAGENZI, FELIX – PAILHE, CAROLINE et PELOW, VALERIE: *L'Union Européenne et la Prévention des Conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur*. Document du GRIP. 2002, [a továbbiakban : NKUNDABAGENZI – PAILHE – PELOW] 10.

⁴ Communication de la Commission, du 11 avril 2001, sur la Prévention des conflits COM(2001) 211 final Non publié au JO.

⁵ *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Nice*, les 7, 8 et 9 décembre 2000. SN 400/00. ; *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*. Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, 30

az Európai Tanács 2001-es *göteborgi ülése* új politikai irányt jelölt ki az EU számára, amelynek értelmében arra kell törekednie, hogy a konfliktus-megelőzés a külpolitika központi célkitűzésévé váljon.⁶ Nem csupán az volt a feladat, hogy a konfliktus-megelőzés jusson érvényre politikai szinten az Unió kívüli államokkal kötött megállapodásokban, hanem az is, hogy az legyen működőképes, és épüljön be vala-mennyi külkapcsolatokkal összefüggő politikába, tevékenységbe, beleértve az EBVP-t, a fejlesztési együttműködést és a nemzetközi kereskedelmet is. Az EU konfliktus-megelőzéssel kapcsolatos megközelítését a viták békés rendezésének elősegítésére irányuló együttműködés jellemzi, és ez magában foglalja a konfliktusok kiváltó okainak – az EU rendelkezésére álló valamennyi közösségi és kormányközi eszköz felhasználásával történő – kezelését.

A göteborgi program szellemében fejlődött az Unió civil válságkezelési stratégiája, mind a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatot tekintve, mind pedig a saját erők fejlesztésében.⁷

Ezzel párhuzamosan megindultak a célkitűzéseket megvalósító válságkezelő katonai illetve civil missziók, amelyeknek jogi helyzetét a gyakorlat érleli folyamatosan, ahogyan maga az uniói válságkezelés is folyamatosan alakul, fejlődő állapotban van.

A dolgozat célja, hogy az EU által indított, és levezényelt polgári missziók jogi helyzetét áttekintse, elemezze, és felhívja a figyelmet az esetleges hiányosságokra, és a nemzetközi gyakorlathoz képest megfigyelhető eltérésekre.

2. A civil missziók felállítása és azok jogalapja

2.1. A beavatkozás jogalapja

A 20. század második felében átalakultak a nemzetközi problémaforrások, és az államok közötti konfliktusok helyét zömmel az államon belüli olyan válsághelyzetek vették át, amelyek nemzetközi síkon is éreztették hatásukat.⁸ De milyen alapon avatkozik az EU egy másik állam belügyeibe?⁹ Jogalapját tekintve a missziók a humanitárius segítségnyújtás, és az intercesszió – a kényszer nélküli barátságos tanácsadás – egyvelegének jogi kategóriája alá esnek.¹⁰ Ezek ugyanis – a humanitárius intervencióval ellentétben – olyan nem fegyve-

novembre 2000, 14088/00.; PAILHE CAROLINE: *L'Union européenne : la prévention des conflits comme instrument d'une politique extérieure en devenir*. in : NKUNDABAGENZI – PAILHE – PELOW, 10.

⁶ *Conclusions de la présidence – Conseil européen de Göteborg*, 15 et 16 juin 2001, SN 200/1/01 REV 1.

⁷ Ld, *Conclusions de la Présidence – Laeken*, les 14 et 15 décembre 2001, SN 300/1/01 REV 1, Annexe II.; *Conclusions de la Présidence – Conseil européenne de Séville*, les 21 et 22 juin 2002, SN 200/02, point 13.; *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Thessalonique*, les 19 et 20 juin 2003, 11638/03 17. 57. pont; *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Bruxelles*, le 12 décembre 2003, 5381/04, point 87.; *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Bruxelles*, 17 et 18 juin 2004, 10679/2/04 REV. 13. 62. pont.

⁸ Ld, *Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General on UN Peace Keeping Activity, 17 June 1992, A/44/277-S/24111, 8–19. pont.

⁹ *Charter of the United Nations*. 24 October 1945, 1 UNTS XVI. 2. cikk 7. pont.

¹⁰ A humanitárius intervenció egy vagy több állam vagy nemzetközi szervezet által végrehajtott fegyveres erőszak egy másik állammal szemben azért, hogy megállítsák az ezen állam által véghezvitt tömeges és súlyos emberi jogi vagy humanitárius jogi jogsértéseket. A beavatkozást a célállam nem kéri, annak *ultima ratio* jellege van, a beavatkozóknak érdektelenül és a nemzetközi jog releváns szabályainak a betartásával kell eljárni. Ld, SÜLYÖK, GÁBOR. *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat kiadó, Budapest, 2004, 86–87.; ZANETTI VERONIQUE: *L'intervention humanitaire: Droit des individus, devoir des Etats*. Editions Labor and Fides, 2008, 87–91.

res akciók, amelyek elsősorban a bajba jutott lakosság érdekében, az állam beleegyezésével zajlanak a demokrácia, és a jogállamiság megvalósulása, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának érdekében.¹¹ Az Unió ugyanis elszántan tűzte céljául ezen elvek érvényre juttatását határain innen és túl.¹²

Amíg a katonai műveletek jogi alapja jellemzően a Biztonsági Tanácsnak az ENSZ Alapokmány VII. fejezete¹³ alapján hozott határozata, amelyet az EU részéről egy közös akció,¹⁴ illetve most már határozat követ az ellátandó katonai feladatok felvállalásával,¹⁵ addig a civil műveletek jogi alapja jellemzően a fogadó állam hozzájárulása, meghívása, amely kifejezésre juttatja egyrészt a humanitárius segítségnyújtás iránti felkérést, másrészt felhatalmazza az EU-t arra, hogy annak belügyeibe segítő jelleggel beavatkozzon, és helyreállítsa, vagy létrehozza a jogállamiságot.¹⁶ Ezen túlmenően a konkrét - civil és katonai - műveleti részleteket az EU közös kül- és biztonságpolitika körén belül hozott határozata (korábban közös akció) tartalmazza,¹⁷ az adott országba belépő uniós missziót alkotó emberek jogi státusát, és azok tevékenységének jogi helyzetét az érintett állammal kötött – katonai misszió esetén *Status of Forces Agreement* (SOFA), civil misszió esetén pedig *Status of Mission Agreement* (SOMA) – , nemzetközi megállapodás tartalmazza.

2.2. A művelet helyszíni működési kereteinek meghatározása: uniós döntés a beavatkozásról

2.2.1. A missziót elrendelő határozat születése: a konkrét műveleti keretek és feladatok meghatározásának menete

A konkrét polgári válságkezelési műveletek, a missziók az Európai Tanács általános iránymutatásai alapján, a Bizottság által az egyes országok vonatkozásában kidolgozott stratégiai dokumentumokra épülnek, amelyek az adott ország alapos gazdasági, politikai és

¹¹ COTTEY, ANDREW : *Beyond humanitarian intervention : the new politics of peacekeeping and intervention*. Contemporary Politics, Vol. 14, No. 4, 2008, 429–446.

¹² Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010.3.30 [EUSz] 3. cikk 5. pont, 21. cikk 1. pont ill. 21. cikk 2. pont b). ; *La responsabilité de protéger, rapport de la Commission internationale de l'intervention et la souveraineté des Etats*, décembre 2001. point 1.7. <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf> (16.03.2010.)

¹³ „Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében”

¹⁴ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően (2009. december 1.) az egykori második pillér jogforrási rendszere átalakult, és most már a közös akció, közös stratégia és közös állásfoglalás helyett a közös kül- és biztonságpolitikát a *határozat* illetve *általános iránymutatás* formájában hozott döntések irányítják. Ld. EUSz 25. cikk

¹⁵ Például az EUNAVFOR esetében: Resolution 1814 (2008) adopted by the Security Council at its 5893rd meeting, on 15 May 2008, U.N. Doc. S/RES/1814 (2008) és Council Joint Action 2008/749/CFSP of 19 September 2008 on the European Union military coordination action in support of UN Security Council resolution 1816 (2008) (EU NAVCO) OJ L 252/39 20.9.2008.; az EUFOR Tchad/RCA esetében: Resolution 1778 (2007) adopted by the Security Council at its 5748th meeting, on 25 September 2007, U.N. Doc. S/RES/1778 (2007) és Council Joint Action 2007/677/CFSP of 15 October 2007 on the European Union military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic, OJ L 279/21 23.10.2007.; vagy az EUFOR RD Congo esetében: Resolution 1671 (2006) adopted by the Security Council at its 5421st meeting, on 25 April 2006, U.N. Doc. S/RES/1671 (2006) és Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process. OJ L 116/98 29.4.2006.

¹⁶ PFISTER, Stéphane: *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*. Thèse n° 686 présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 2008. <http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/manager/Repository/unige:1407> (01.02.2010.) 127–129.

¹⁷ Az EUSz 28. cikke (volt 14. cikk) alapján.

társadalmi elemzése alapján egyedi fejlesztési, illetve gazdasági segítségnyújtási programokat tartalmaznak.¹⁸

Az Európai Tanács állapítja meg az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) célkitűzéseit, és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács meghozza a szükséges határozatokat. Ha a nemzetközi fejlemények szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke rendkívüli európai tanácsi ülést hív össze abból a célból, hogy e fejleményekre tekintettel meghatározzák az Unió által követendő politika stratégiai irányvonalait.¹⁹

A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások, és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához, és végrehajtásához szükséges határozatokat. A Tanács, és az Unió külügyi és biztonságpolitikai Főképviseelője pedig biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját, és eredményességét. Bármely tagállam, illetve a Főképviseelő a KKBP-t érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. Gyors döntést igénylő esetekben a Főképviseelő hivatalból, vagy valamely tagállam kérelmére 48 órán – illetve sürgősségi helyzetben rövidebb időn – belül összehívja a Tanács rendkívüli ülését.²⁰ Az üléseken az Európai Tanács, és a Tanács egyhangúlag²¹ jogalkotási aktusnak nem minősülő határozatokat fogad el, lehetősége van azonban a távolmaradásra, így azok a tagállamok, akik nem értenek egyet a döntéssel, formális nyilatkozattal függetleníthetik magukat az egyébként kötelező erejű határozat alól.²²

Amennyiben a nemzetközi helyzet műveleti fellépést tesz szükségessé, vagyis misszió indításáról kell határozni, a Tanács elfogadja a szükséges határozatokat. A határozatban meg kell határozni annak céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát, valamint végrehajtásának feltételeit.²³

A Tanács döntéseinek előkészítését a *Politikai és Biztonsági Bizottság* végzi, amely az álláspontjának kialakításában a CIVCOM²⁴, valamint az EUMC²⁵ elemzéseit, továbbá szükség esetén igénybe veheti egyéb szakcsoportok véleményét is, hogy eldöntse, polgári, vagy katonai műveletre van-e szükség. A javaslat a COREPER-en²⁶ keresztül jut el a Tanács elé, amely ha jóváhagyja azt, akkor visszautalja a *Politikai és Biztonsági Bizottság* a Tanács elé a konkrét stratégiai alternatívák kidolgozása végett. Ekkor újból igénybe veszik a civil válságkezelési feladatokra szakosodott csoportokat. Amikor sikerült egy koherens javaslatot alkotni, az ismét a COREPER-en keresztül kerül a Tanács elé, amely dönt az adott fellépésről: a mandátumban rögzíti a részleteket, illetve tisztázza azok pénzügyi vonzatát.

¹⁸ RUMMEL, REINHARDT: *The EU's Involvement in Conflict Prevention – Strategy and Practice*. in: KRONENBERGER – WOUTERS, *supra*, 67–92.

¹⁹ EUSz 26. cikk (1) bekezdés.

²⁰ EUSz 30. cikk.

²¹ Ritkán, az EUSz 31. cikk (2) alapján lehetőség van minősített többséggel való döntéshozatalra is.

²² EUSz 31. cikk (1)A szavazástól való tartózkodás esetén tartózkodásához a Tanács bármely tagja formális nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatja, a többi tagállam pedig ezt az álláspontját tiszteletben tartja. Ha a Tanácsnak azok a tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozat nem kerül elfogadásra.

²³ EUSz 28. cikk (1) bekezdés.

²⁴ Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – a Tanács Polgári Válságkezelési Bizottsága.

²⁵ EU Military Commission – a Tanács Katonai Bizottsága.

²⁶ Comité des Représentants Permanents – Állandó Képviselők Bizottsága.

Ugyanezen a mechanizmuson fut végig az összes ilyen jellegű felvetés. Így kerül sor az egyes műveletek jogi kereteinek, illetve célkitűzéseinek megszületésére. Ezt egészíti ki az adott ország szándéknyilatkozata, amely nyilvánvalóan szükséges ahhoz, hogy az uniós erő harmadik államokban működhessenek.²⁷

A jogi alap meghatározása után kerül sor a felajánlási konferenciákra, amelyek során a tagállamok a szükséges szakembergárdával, valamint pénzbeli forrásokkal járulnak hozzá a missziók elindításához, vagyis a tanácsi határozatban foglaltak végrehajtásához.²⁸ A határozatban foglaltakat mindig a Főképviseelő irányítása, és ellenőrzése alatt a tagállamok hajtják végre nemzeti, és uniós erőforrások felhasználásával.²⁹

2.2.2. Nemzetközi megállapodások a misszió megvalósítása érdekében és a *A Status of Mission Agreement* jelentősége

A nemzetközi jog nem ad egységes szabályozást az idegen állam által meghívott, az adott államban missziót teljesítő, akár katonai akár civil válságkezelést végző csapatokhoz tartozó személyek jogi helyzetére vonatkozóan. Általános jelleggel elmondható, hogy a válságkezelési tevékenységgel aktívan foglalkozó nemzetközi szervezetek, államok mindegyike saját modell egyezmény alapján köt nemzetközi megállapodást az érintett válság sújtotta terület kormányával annak érdekében, hogy az irányításuk alatt tevékenykedő katonai, és civil személyek, és azok tevékenysége a küldő állam joghatósága alatt maradjon.³⁰

Az államok szuverenitásából kiindulva egyértelmű volt, hogy az államok rendelkeznek nemzetközi szerződésalkötési képességgel, vagyis a nemzetközi jog alanyai lehetnek. Az Unió esetében a tagállamok az alapító szerződésbe foglalt az ilyen esetekre vonatkozó hatásköri felhatalmazással járultak hozzá a tagállamok, ahhoz, hogy a KKBP területén az EU szerződésalkötési képességgel rendelkezzen, a válságkezelési missziók pedig egyébként is jó alapul szolgáltak ahhoz, hogy az EU nemzetközi szinten is megjelenhessen, és képviseltesse magát.³¹ Ezzel egyébiránt tovább enyhült a *gazdasági óriás, és a politikai törpe jelleg*³² közötti különbség, mély árok. Azonban ez a szerződésalkötési képesség nem általános, hanem funkcionális, az Unió nemzetközi szerződéseinek tárgya nem terjedhet ki akármire, azok csak az alapító szerződésben foglalt célok elérését szolgálhatják. Ennek megfelelően az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) létesít erre vonatkozó hatáskört az EU számára azért, hogy deklarálja annak szerződésalkötési hatáskörét a KKBP megvalósítása érdekében.³³

A civil missziók működtetése körében az EU tipikusan három típusú nemzetközi szerződést köt: a missziók jogi helyzetét tisztázó SOMA-t, a felajánlási konferenciák eredmé-

²⁷ BÁN, Janka: *Az EBVP műveletek jogi keretei*. EBVP kurzus Budapest, 2009. nov. 16–18. www.hm.gov.hu/files/9/12548/dr_ban_janka_ebvp_muveletek_jog.ppt (2010.07.28.). A döntési mechanizmussal párhuzamosan, és annak alapokat adva számos dokumentum készül: az általános politikai helyzet leírását, és a javasolt műveleti tevékenységeket tartalmazó CMC (Crisis Management Concept), a tervezett célok, az ahhoz szükséges tényezőket számba vevő CONOPS (Concept of Operations), és a tervezett misszió lebonyolításának módját leíró OPLAN (Operation Plan).

²⁸ PERRET, QUENTIN: *L'Union européenne et la gestion des crises*. Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe n° 22. 13 mars 2006 ; PFISTER, 209–211.

²⁹ EUSz 26. cikk (3).

³⁰ BOWETT, DEREK W.: *Military Forces Abroad*. Encyclopaedia of Public International Law Vol. 3., North-Holland, 1997, 388–389.

³¹ SARI, AUREL: *The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)*. Journal of Conflict and Security Law, Vol. 3., 2008. 353.

³² BALÁZS, PÉTER: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar EU-kapcsolatok fejlődése*. KJK Kerszöv, Budapest, 2002, 230.

³³ EUSz 37. cikk (volt 24. cikk).

nyeként megtett hozzájárulások keretét rendező szerződéseket, valamint más, konfliktuskezeléssel foglalkozó nemzetközi szervezettel való információcserét szolgáló egyezményt.³⁴

A *Status of Mission Agreement* mindig olyan kétoldalú – ritkán többoldalú – nemzetközi szerződést jelöl, amely polgári missziók személyzetének jogi helyzetét szabályozza egy harmadik állam területén az érintett állammal való megegyezése szerint.³⁵ Ez tehát sohasem a beavatkozó hatalom, az EU oktrojált aktusa, hanem a szerződés fontos eleme a felek konszenzusa, amely misszióhoz tartozó személyekre vonatkozóan a határátlépés, mozgás szabályait; misszió a személyzetének kiváltságait és mentességeit; a büntető joghatóság, valamint a biztonság, az egyenruha-viselés, a fegyverhasználat, a jogviták rendezésének, továbbá a kapcsolattartás szabályait rendezik. A legfontosabb, és egyben legtöbb vitát kiváltó rendelkezése azonban az immunitásra, és a privilégiumokra vonatkozó rész.

Számos kezdeti tapasztalaton túl, az EU 2005-re dolgozta ki saját modell egyezményeit mindkét – civil és katonai – területre, amelyek tárgyalási alapul szolgálnak a válság sújtotta térségek kormányaival folytatott diplomáciai vitarendezés során.³⁶ Az EU számára legfőbbképpen a NATO 1951-ben született modell egyezménye volt a minta a saját modell – SOFA-jához,³⁷ és ezen keresztül a Model – SOMA-jához is.³⁸ Néha nincs egy kifejezett nemzetközi dokumentum, amelyben a lényeges szabályokban való megegyezés megjelenhet, hanem azt az EU, és az érintett állam közötti levélváltás pótolja, ahogy például az EUJUST Lex,³⁹ az EU COPPS⁴⁰ vagy az EUBAM Rafah⁴¹ esetében. Van olyan megoldás is, amely egy korábbi nemzetközi megállapodás hatályát terjeszti ki. Ez történt a kongói ENSZ-művelet (MONUC)⁴² esetében, amely SOFA-jának hatályát terjesztették ki az EUFOR RD Congo⁴³ műveletére, sőt az ARTEMIS⁴⁴ katonai misszió⁴⁵ esetén még ennyi sem történt. Ilyen esetben a nemzetközi jog általános szabályai az irányadóak, amelyek

³⁴ SARI, AUREL: *The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP*. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 57., 56.

³⁵ BOWETT, 388

³⁶ Council of the European Union, Document 8720/05, Draft Model Agreement on the Status of the European Union-led forces between the European Union and a Host State (SOFA), 18 May 2005; Council of the European Union, Document 10564/05, Draft Model Agreement on the Status of the European Union Civilian Crisis Management Mission in a Host State (SOMA), 27 June 2005. A két modell-egyezmény hivatalos szövege titkos dokumentum, ezért nem férhető hozzá, így azok tartalma tekintetében Aurel SARI tanulmányaira támaszkodok, aki engedélyt kapott azok tudományos célú felhasználására.

³⁷ Az első SOFA egyezmény az EU tagállamok között jött létre 2003-ban, amelynek célja az EU területén belül tartózkodó uniós misszióban résztvevők jogi helyzetének tisztázása. Az egyezményt az akkori 15 tagállam mint szuverén hatalom írta alá a Tanács külügyi formációjának keretén belül a 2003. november 17-ei ülésen, az ezután csatlakozott 12 másik állam pedig a csatlakozással egyidejűleg írta alá. Ld, Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA), Brussels, 17 November 2003, OJ [2003] C 321/6.

³⁸ SARI, *The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)*. 353.

³⁹ EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq – az EU Irakra irányuló jogállamisági missziója.

⁴⁰ EU Police Mission in the Palestinian Territories – az EU palesztin területeken működő rendőrségi missziója.

⁴¹ EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories – az EU rafahi határellenőrzést támogató missziója.

⁴² Az ENSZ Kongói Demokratikus Köztársaságbeli Missziója.

⁴³ EU Military Operation in the in the DR of the Congo – az EU kongói katonai missziója.

⁴⁴ EU Military Operation in the Democratic Republic of the Congo – az EU kongói katonai missziója (2003–2006). Az Artemis hadművelet volt az Európai Unió első, Európán kívül végrehajtott önálló katonai akciója.

⁴⁵ Ld, PFISTER, STEPHANE: Les avatages comparatifs de l'Union Européenne dans la gestion civile des crises et la sortie des conflits. Euryopa, Institut européen de l'Université de Genève, Septembre 2004. 86–91.

azonban nem állítanak föl egységes jogi szabályozást az idegen állam területén működő missziók jogi helyzetére vonatkozóan.⁴⁶

3. A civil missziók jogi helyzete a fogadó államban: a modell egyezmény rendelkezései

3.1. A kiindulópont: az első civil misszió és annak jogi helyzetét rendező megállapodása

Az EBVP keretén belül először Bosznia-Hercegovina területén került sor civil – ez esetben rendőri (EUPM)⁴⁷ – misszióra, és ezzel együtt ez volt az első eset, amikor külön *Status of Mission Agreement* elfogadására került sor.⁴⁸ Az EU, és Bosznia-Hercegovina között 2002 októberében került sor a szerződés megkötésére, amely az akkor szokásos gyakorlatot követve szabályozta az megfigyelő - misszió jogi helyzetét.

Az egykori Jugoszláviában az EU (illetve korábban az EK) 1991-óta jelen volt (ECMM misszió)⁴⁹, és az akkori megállapodás alapján a misszió működésében résztvevő személyek kivétel nélkül mindazt a kiváltságot, és mentességet megkapták, amelyek a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es Bécsi Egyezmény [Vienna Convention on Diplomatic Relations – a továbbiakban VCDR] alapján a diplomáciai képviselőket,⁵⁰ mint diplomáciai mentesség megillet.⁵¹ Amikor az EU létrejött, és az ECMM-t átszervezték EUMM – é, a EU ugyanezen elvek mentén újította meg a szétesett államokkal a SOMA-t,⁵² majd pedig az EUPM⁵³ 2003-as elindulásakor már precedensként alkalmazták a korábbi gyakorlatot nem-

⁴⁶ BÁN, *AZ EBVP műveletek jogi keretei*. EBVP kurzus Budapest, 2009. nov. 16–18. www.hm.gov.hu/files/9/12548/dr_ban_janka_ebvp_muveletek_jog.ppt (2010.07.28.)

⁴⁷ European Union Police Mission – az Európai Unió rendőri misszióinak általános rövidítése.

⁴⁸ Az ún. úttörő missziók, amelyek még az EBVP születése előtt zajlottak a '90-es években még olyan kezdeti jellegű szárnyp próbálgatások voltak, amelyeket általában valamely más nemzetközi szervezet árnyékában, kisegítő szerepben látott el az EU, és amelyeknek jogi helyzete még nem speciális, uniós SOMA alapján került rendezésre. Ld, PFISTER, 25–48.

⁴⁹ European Community Monitoring Mission – Az Európai Közösség megfigyelő misszióinak gyűjtőneve.

⁵⁰ A diplomáciai képviselet vezetője, vagy a képviselet diplomáciai személyzetének tagja. Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols [VCDR], Vienna, 18 April 1961. 500 U.N.T.S. 95–239. 1. cikk (e).

⁵¹ Memorandum of Understanding on the Monitor Mission to Yugoslavia, 13 July 1991, Ld, LOPANDIC: *Les Mémoires d'Entente: Des Instruments Juridique Spécifiques de la Politique Etrangère et de Sécurité de l'Union Européenne – Le Cas de l'ex-Yugoslavie*. 392 *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* (1995) 557; SARI, Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP, 76.

⁵² Agreement between the European Union and the Federal Republic of Yugoslavia on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Federal Republic of Yugoslavia, 25 April 2001 [2001] OJ L125/2; Agreement between the European Union and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 31 Aug. 2001 [2001] OJ L241/2; Agreement between the European Union and the Republic of Albania on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Republic of Albania 28 Mar. 2003 [2003] OJ L93/50.

⁵³ European Union Police Mission. Az EU jelenleg is folyó monitoring missziója (2003.01.01.–2011.12.31.). Ld, MERLINGEN, MICHAEL: *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)* in: *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999–2009)* European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009. 161–173.; *Décision BiH/16/2010 du Comité politique et de sécurité du 15 juin 2010 relative à la nomination du chef de l'élément de commandement de l'Union européenne à Naples, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine*. JO L 155/33 du 22.6.2010.

csak a bosznia-hercegovinai civil misszió esetében, hanem például az EUPOL Proxima⁵⁴, az EUJUST Themis⁵⁵, EUPOL Kinshasa⁵⁶, és az EUSEC RD Congo esetében is.⁵⁷

Az idegen állam területén szolgálatot teljesítő katonai, és civil személyek diplomáciai mentességben való részesítése, a fogadó állam joghatósága alóli kivonása nem szokatlan a nemzetközi kapcsolatokban, de az általános gyakorlat szerint a diplomáciai képviselőket megillető diplomáciai mentességek, és kiváltságok⁵⁸ általában csak a misszió legmagasabb rangú vezetőit illeti meg, a többi, alacsonyabb rangban lévő személy csak az igazgatási és műszaki személyzet tagjaira vonatkozó szabályok szerint mentesül a fogadó állam joghatósága alól.⁵⁹

3.2. *Út az arany középút felé: a modell egyezmények megszületéséhez vezető tárgyalások*

Az EU 2002-ben kezdett először azzal a kérdéssel foglalkozni, amely az EU missziók teljes diplomáciai mentességével kapcsolatosan ütött szöveget sokak fejében, nevezetesen, hogy miért van arra szükség, hogy egy misszió minden egyes tagja ilyen szintű kiváltságokat, és mentességeket élvezzen idegen állam területén. 2002-ben készült el egy tanulmány, amelyben a Tanács arra hívta fel a figyelmet, hogy meg kell találni az egyensúlyt a fogadó állam területi szuverenitásának tiszteletben tartása, és a misszió céljainak megvalósításához mindeképpen szükséges mentességek köre között, a mostani rendszer ugyanis túlzó.⁶⁰ A dán elnökség idején mindez konkrét javaslat formájában egy tetszetős lehetőségként látott napvilágot, amely szerint sem a VCDR, sem az ENSZ 1946-ban kidogozott, a privilégiumokról és mentességekről szóló egyezményének alkalmazása sem szükséges a missziók jogi helyzetének meghatározásához. Ehelyett egy sokkal rugalmasabb rendszert szorgalmazott, amely mindig az adott körülmények, és elvégzendő feladatok tükrében változna, valamint rámutatott arra, hogy tulajdonképpen egy misszió esetében a kiváltságoknak nem kellene szerepet tulajdonítani, kizárólag az immunitás kérdésére kellene koncentrálni.⁶¹

A kezdeti egyezménymodell, ami egyelőre csak rendőri missziókban résztvevők jogi helyzetét rendezte, még nem tartalmazott immunitásra, és kiváltságokra vonatkozó szakaszokat, a harmadik módosítás alkalmával, 2003-ban azonban döntés elé került az EU, és három lehetőség közül választhatott. Az egyik lehetőség az volt, hogy az EU teljes mértékben átveszi az ENSZ békefenntartóinak jogi helyzetére vonatkozó szabályokat, vagyis a civil személyek csak a fogadó állam polgári, a katonai személyek pedig büntető joghatósága alól is mentesek.⁶² A másik lehetőség, hogy az ENSZ modell egyezményét veszik át, de az immunitásra, és privilégiumokra vonatkozó részt úgy módosítják, hogy az uniós civil

⁵⁴ European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia – az EU rendőri missziója Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság területén.

⁵⁵ EU Rule of Law Mission to Georgia – az EU grúziai jogállamiság missziója.

⁵⁶ EU Police Mission in Kinshasa – az EU rendőri missziója Kinshasában.

⁵⁷ SARI, AUREL: *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP*. The European Journal of International Law Vol. 19, no. 1, 2008, 76.

⁵⁸ VCDR, 29–44. cikk.

⁵⁹ VCDR, 37. cikk. (2).; SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP*, 77–78.

⁶⁰ Council of the European Union, Document 12132/02, Framework for drafting a document on the Status of Forces Agreement (SOFA) to be used in the event of EU led Police operation, 3 October 2002, 2. pont.

⁶¹ Council of the European Union, Document 15711/02, Generic Status of Force Agreement for Police Missions, 17 Dec. 2002. 2–3.

⁶² Model status-of-forces agreement for peacekeeping operations: Report of the Secretary-General, 9 Oct. 1990 UN doc A/45/594, (UN Model SOFA), VI(26). cikk

missziók esetében a civil személyek is abszolút immunitást élvezzenek. A harmadik verzió szerint a civil személyek funkcionális immunitást élveztek volna, vagyis a mentességük, és az esetleges kiváltságaik az elvégzendő feladathoz, és ahhoz is csak a feltétlenül szükséges mértékben kapcsolódtak volna, úgy, ahogy a VCDR alapján az igazgatási és technikai személyzet esetében ismeretes.⁶³

3.3. Az idegen államban szolgálatot teljesítő civil misszió és immunitás mértéke az általános nemzetközi jog szerint

A nemzetközi jogban nincs olyan szabály, amely szerint az EU köteles lenne a lehető legszűkebb körre szűkíteni a civil válságkezelést végző személyek esetében a mentesség, és a privilégiumok körét, és még a mindenkire kiterjedő abszolút immunitás kikötése sem sérti a fogadó állam szuverenitását, tekintettel arra, hogy a SOMA kétoldalú szerződés, amely a két fél közötti konszenzust rögzíti. Így gyakorlatilag a fogadó állam jóváhagyásával kerül sor bármilyen joghatóság alóli mentesítésre, a reciprocitás hiánya pedig szintén nem teszi érvénytelenné a szerződést, nem ütközik a nemzetközi jog általános szabályaiba.⁶⁴ Azt azonban le kell szögezni, hogy akár az abszolút immunitás kikötése sem mentesíti a fogadó államban tartózkodó missziót, és annak személyzetét a fogadó államban hatályos jogszabályok tiszteletben tartása alól,⁶⁵ sőt, vannak olyan egyezmények, amelyek kifejezetten előírják ennek tiszteletben tartását.⁶⁶ Semmiképpen nem jelent büntetlenséget az, ha a civil misszióban szolgálatot teljesítő személy a fogadó államban a helyi joghatóság alól menteséget élvez, ugyanis a küldő államba való visszatérését követően az igazságszolgáltatásról a saját állama gondoskodik a megfelelő eljárás keretén belül. (Ld. 4.2 és 4.3.)

3.4. A 2005-ös modell egyezmény és a civil missziók jogi státusza: immunitás és privilégiumok

A misszió végrehajtásában résztvevők a nemzeti hatóságok vezetése alatt állnak, emiatt minden, a műveletek személyi állományához hozzájáruló állam kijelöl egy *nemzeti kapcsolattartó* személyt, aki képviseli a nemzeti kontingenst, és felel a kontingens fegyelméért. A missziót teljesítőknél továbbá tisztában kell lenniük a nemzetközi humanitárius joggal, a nemzetközi emberi jogokkal, az EU emberi jogi politikával, és az EBVP missziókra érvényes általános magatartási szabályokkal. *Ignorantia iuris non excusat*, emiatt a résztvevők előképzésben részesülnek, ahol megismerkednek a helyi feltételekkel, és a misszió célkitűzéseivel.⁶⁷ Fontos a képzésük, ugyanis bármilyen immunitásban is részesüljenek, az csak a fogadó állam joghatósága alól mentesít, az igazságszolgáltatás a küldő államuk részéről

⁶³ Ld., Council of the European Union, Document 9313/03 Model agreement on the status of an EU led Police mission. Brussels, 14 May 2003, 8.

⁶⁴ BROWNIE, IAN: *Principles of Public International Law*. 2nd edition, 2006, 591; AUST, Anthony: *Modern Treaty Law and Practice*. 2nd edition, 2000, Cambridge, p 257.

⁶⁵ FOX, HAZEL: *The Law of State Immunity*. Oxford University Press, 2002, 19–20.

⁶⁶ Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, 19 June 1951, 199 UNTS 67 (NATO SOFA), II. cikk; UN Model SOFA IV(6) cikk; PANHUYS, JONKHEER, H. F. Van: *Some Recent Developments of International Law in Respect of the Conflicts of Jurisdiction Resulting from the Presence of Foreign Armed Forces in the Territory of a State*. 2 *Netherlands Int'l L Rev* (1955) 253, 256.

⁶⁷ POPGEORGIJEV, KRISTÓF: *ESDP képzések*. EBVP kurzus Budapest, 2009. nov. 16–18. www.hm.gov.hu/files/9/12548/pongeorgijev_kristof_esdp_kepzések.ppt (2010.07.21.)

attól még biztosított akár a fogadó állam jogának, akár a nemzetközi jog releváns szabályainak megsértéséről legyen szó.

Az EU a civil, és a katonai műveletekben résztvevő személyek jogi státuszának meghatározására két külön modell egyezményt alkotott, annak ellenére, hogy a civil és a katonai missziók körülményei annyiban nem különböznek, hogy külön egyezmény létrehozására feltétlenül szükség lett volna. Ráadásul a lefektetett szabályok sem különböznek alapvetően, és az sem egyértelmű, hogy vegyes – katonai és civil – missziók esetében melyiket kellene alkalmazni, ahogyan ez az Amis II vegyes misszió esetében is nyilvánvaló.⁶⁸ Az ENSZ modell egyezménye (UN SOFA) is például eltérésekkel ugyan, de egyazon keretdokumentumba foglalva, általános jelleggel ugyanazokat a szabályokat alkalmazza mindkét típusú misszió személyzetére.⁶⁹

Azonos szabályokat tartalmaz a két modell egyezmény a területi hatály tekintetében: kizárólag a fogadó állam területén megvalósuló cselekmények tekintetében élvez a misszió, és annak személyzete diplomáciai menteséget, vagyis nem tartozik a SOMA/SOFA hatálya alá az olyan cselekmény, amelyet nem a szerződő állam területén követnek el a misszióban résztvevő személyek.⁷⁰ A résztvevő személyek általános gyűjtőfogalmaként pedig a SOFA *EUFOR-tisztviselő*, a SOMA pedig *EU Mission-tisztviselő* elnevezést használja, vagyis az immunitás vonatkozásában nem tesz rangbeli különbséget a misszió személyzete között.⁷¹

A fogadó állam joghatósága alóli mentesség azonban itt sem jelenti azt, hogy a tisztviselőnek ne kellene egyébként tiszteletben tartania a fogadó állam jogszabályait.⁷² Az eddig indított akár civil, akár katonai műveletek mindegyike, egy kivétellel, tartalmazta a helyi jog tiszteletben tartásának kötelezettségét,⁷³ sőt, a katonai műveletek közül a Concordia, a civil missziók esetében pedig a Proxima kiemelten előírták a környezetvédelemre, valamint a kulturális örökségre vonatkozó helyi szabályok tiszteletben tartását is.⁷⁴

A korábban felvázolt alternatívák közül végül a 2005-ben megszületett modell egyezményekbe a VDCR diplomáciai képviselőkre vonatkozó szabályai, továbbá bizonyos esetekben ENSZ modell SOFA rendelkezéseinek megfelelő passzusok kerültek rögzítésre. Eszerint az EUFOR, és az EU Mission-tisztviselők is minden körülmények között mentesek a fogadó állam büntető joghatósága alól,⁷⁵ és a fogadó állam területén kifejtett cselekmények fölötti büntető joghatóság gyakorlására a küldő államot jogosítja fel.⁷⁶ A polgári joghatóság tekintetében pedig szintén azonos szabályozást tartalmaz a SOMA és a SOFA is: a modell egyezmények úgy rendelkeznek, hogy a hivatali hatáskör gyakorlásával összefüggésben elkövetett cselekmények tekintetében a tisztviselők mentesek a fogadó állam joghatósága alól, vagyis funkcionális immunitást élveznek.⁷⁷

A fő rendelkezéseken túlmenően a tisztviselők tekintetében számos egyéb rendelkezést pontosítanak az egyezmények. A fogadó államban nem szabad őket letartóztatni, elzárással

⁶⁸ SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP*, 86.

⁶⁹ Ld, UN Model SOFA.

⁷⁰ EU Model SOMA 1(1) és(2) cikk; EU Model SOFA 1(1) és (2) cikk.

⁷¹ EU Model SOMA 1(3)(c) cikk; EU Model SOFA 1(3)(f) cikk.

⁷² EU Model SOMA 2. cikk; EU Model SOFA 2.cikk.

⁷³ Az előírás hiánya a körülmények elemzése tekintetében nem tekinthető szándékosnak szóban forgó misszió esetén. SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP*, 89.

⁷⁴ *Concordia* SOFA 9 cikk; *Proxima* SOFA 2(1) cikk. Ld, *Ibid*.

⁷⁵ EU Model SOMA 6(3) cikk; EU Model SOFA 6(3) cikk; vö. VCDR 31(3) cikk.

⁷⁶ EU Model SOMA 8. cikk; EU Model SOFA 8. cikk; vö. NATO SOFA VII(1)(a) cikk.

⁷⁷ EU Model SOFA 6(4) cikk; EU Model SOMA 6(4) cikk, vö. UN Model SOFA VI(46) cikk és VCDR 37(2) cikk.

sújtani és tanúvallomás tételére kötelezni.⁷⁸ Semmilyen szankció jellegű intézkedést nem lehet ellenük végrehajtani annak kivételével, amely a funkciójukhoz nem kapcsolódó polgári eljárásból származik.⁷⁹ A tisztviselők mentesek továbbá a helyi társadalombiztosítási rendelkezések hatálya alól,⁸⁰ a feladatuk ellátásáért kapott jövedelmüket, és minden egyéb, a fogadó állam területén kívülről származó bevételüket pedig nem terhelik a helyi adók sem.⁸¹ A dokumentumaik, levelezésük, és minden vagyontárgyuk sérthetetlen. A személyes poggyászuk mentes mindenféle vizsgálat,⁸² a személyes használatra rendelt tárgyaik pedig mentesek a vám terhek, adók és egyéb ilyen jellegű fizetési kötelezettség alól.⁸³ A SOMA a civil missziók tisztviselői tekintetében olyan kiegészítő rendelkezést is tartalmaz, amely lehetővé teszi a tisztviselők számára, hogy a személyes használatra szóló értékcikkeket vámmentesen, és mennyiségi korlátozás nélkül vásárolhassák meg a fogadó állam területén.⁸⁴

A SOMA – és a SOFA is – számos külön rendelkezést tartalmaz a mentességek, és privilégiumok körében, amely nem kifejezetten a tisztviselőket, hanem inkább a missziót, mint intézményt illetik meg. Ilyen rendelkezés az uniós zászló használatának joga a misszióhoz tartozó tárgyakon.⁸⁵ A fogadó állam emellett köteles megkönnyíteni a misszió határátlépését, valamint az ország területén belüli mozgását, függetlenül az adott államban fennálló vízum, és egyéb bevándorlással kapcsolatos szabályozástól;⁸⁶ továbbá lehetővé kell tennie, hogy a misszió korlátozás nélkül létesíthessen és működtethessen kommunikációs létesítményeket a fogadó állam területén.⁸⁷ A SOMA ezen felül igen széles hozzáférési jogot biztosít a misszió számára minden olyan, a fogadó államhoz tartozó épülethez, hivatalos intézményhez, járműhöz, illetve dokumentumhoz, amely a misszió sikeres működéséhez szükséges.⁸⁸ Ez a rendelkezés meglehetősen szokatlan, és széles körű, viszont tekintettel arra, hogy a civil missziók az adott fogadó állam jogállamiságát, rendőri szervezetét, közigazgatását, vagy akár igazságszolgáltatási rendszerét igyekeznek újjászervezni,⁸⁹ és ezáltal a demokratikus működést elősegíteni, nem aránytalan, és semmiképp nem sérti a fogadó állam szuverén jogait.

A tisztviselők tulajdonában lévő használati tárgyakhoz hasonlóan a missziók működéséhez szükséges eszközök, berendezések, közlekedési eszközök és tárgyak is mentesek átkutatás, lefoglalás, végrehajtás, valamint minden egyéb jogi eljárás alól.⁹⁰ Emellett a misszió által vásárolt, a működéshez szükséges áruk szintén mentesek minden vám- és adótehertől,⁹¹ ugyanakkor a fogadó államban igénybe vett szolgáltatások tekintetében ez a

⁷⁸ EU Model SOMA 6(1) és (5) cikk; EU Model SOFA 6(1) és (5) cikk; vö. VCDR 29. és 31(2) cikk.

⁷⁹ EU Model SOMA 6(6) cikk, EU Model SOFA 6(6) cikk; vö. VCDR 31(2) és VI(49)(b) cikk.

⁸⁰ EU Model SOMA 6(8) cikk, EU Model SOFA 6(8) cikk; vö. VCDR 33(1) cikk.

⁸¹ EU Model SOMA 6(9) cikk, EU Model SOFA 6(9) cikk; vö. UN Model SOFA VI(29)(b) cikk.

⁸² EU Model SOMA 6(2) és (11) cikk, EU Model SOFA 6(2) és (10) cikk; vö. VCDR 30(2) és 36(2) cikk.

⁸³, EU Model SOMA 6(11) cikk, EU Model SOFA 6(10) cikk; vö. VCDR 36(1) cikk.

⁸⁴ EU Model SOMA 6(10). cikk.

⁸⁵ EU Model SOMA 3(3). cikk, EU Model SOFA 3(3) cikk.

⁸⁶ EU Model SOMA 4. cikk, EU Model SOFA 4. cikk; vö. NATO SOFA III cikk; UN Model SOFA VI(33) cikk.

⁸⁷ EU Model SOMA 15. cikk, EU Model SOFA 14. cikk; vö. UN Model SOFA IV(13) cikk.

⁸⁸ EU Model SOMA 11. cikk.

⁸⁹ Ld. *Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Santa Madeira de Feira* les 19 et 20 juin 2000, SN 200/00. 6–12; CREMONA, MARISE: *The Union as a Global Actor: roles, models and identity*. Common Market Law Review, 41, 2004, 553–573.

⁹⁰ EU Model SOMA 5(3) cikk, EU Model SOFA 5(3) cikk; vö. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946, 1 U.N.T.S. 15, 13, II(2) cikk.

⁹¹ EU Model SOMA 5(6) cikk, EU Model SOFA 5(6) cikk.

kedvezmény nem illeti meg őket.⁹² Mindezek mellett a fogadó állam kizárólag a civil missziók esetén, a SOMA aláírásával kötelezettséget vállal arra, hogy biztosítsa a misszió biztonságát, és minden szükséges intézkedést megtesz a misszió, annak tisztségviselői védelme és biztonsága érdekében.⁹³

Az immunitásról való lemondás szabályozására vonatkozóan még utalás sem került bele egyik modell egyezménybe sem, így rendelkezés és precedens nélkül nem állapítható meg kétséget kizáróan, hogy az EU melyik intézményének hatáskörébe tartozhat az ilyen jellegű döntés meghozatala.

4. A felelősségre vonás és az igényérvényesítés a fogadó állam területén felmerült kár esetén

4.1. Az EU általános felelősségi szabályai

A misszió működése közben előfordul, hogy egyes műveleti elemek kárt okoznak a fogadó állam állami tulajdonában, a lakosság magántulajdonában, esetleg a nemzetközi jog humanitárius szabályainak megsértéséből, vagy egyéb okból kifolyóan lesz jogi igényérvényesítésre szükség. A jogérvényesítés ilyen esetekben szintén szabályozást nyert a modell egyezmények által, hiszen a tisztségviselők, és a missziók immunitása ezekre az esetekre is kiterjed: a fogadó állam hatóságai előtt nem lehet eljárást indítani ellenük. A gyors és fair vitarendezés viszont fontos szerepet játszik abban, hogy a fogadó és a küldő állam közötti baráti viszony fennmaradjon.

Az EU, mint nemzetközi szervezet a nemzetközi jog általános szabályai szerint mentességet élvez a fogadó állam joghatósága alól, hacsak az erre feljogosított szervén keresztül nem mond le erről a jogáról. Az erre vonatkozó szokásjog azonban kaotikus, ezért a nemzetközi szervezetek mentességére vonatkozóan konkrét nemzetközi megállapodások a legfőbb jogforrások.⁹⁴ Amennyiben egy idegen állam hatósága előtt a mentességre való hivatkozás szükségessé válik, akkor a Bizottság az EU – misszió vezetésén keresztül szóbeli jegyzékben tájékoztatja az adott állam külügyminisztériumát a mentesség tényéről. A Bizottságnak ezidáig nem jutott tudomására olyan eset, amelyben hivatkozni kellett volna az immunitásra, illetve hogy bármely nem EU-tagállam eljárta volna az immunitás ellenére valamely uniós intézmény, alkalmazott, vagy az egész nemzetközi szervezet ellen.⁹⁵ Az immunitás azonban nem büntetlenséget jelent, a felelősség alól nem mentesít. Ezzel kapcsolatban az EU működéséről szóló szerződés úgy rendelkezik, hogy az Unió szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza, a szerződésen kívüli felelősség esetén pedig az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.⁹⁶ Az Európai Unió Bíróságának kizárólagos joghatósága van ez utóbbi esetben felmerült jogviták elbírálására, az ilyen jellegű igényt pedig az okot adó körülmény felmerülésétől számított öt éven belül lehet érvényesíteni.⁹⁷

⁹² EU Model SOMA 5(6) cikk, EU Model SOFA 5(6) cikk.

⁹³ EU Model SOMA 9. cikk.

⁹⁴ SHAW, Malcolm: *International Law*. Cambridge University Press, Fifth edition, 692.; BROWNLIE, In: *Principles of Public International Law*. Fifth edition, Oxford, 1998, 372.

⁹⁵ EU immunities. March 2010. www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co.../EU%20Immunities.pdf (2010.08.19.)

⁹⁶ EUMSZ, 340. cikk.

⁹⁷ Statute of the Court of Justice of the European Union, 46. cikk ; EUMSZ 256 (1)

A missziók tevékenysége körében felmerült joghatósági, illetve felelősségre vonásra vonatkozó szabályokat, mint *lex specialis* az adott esetben érvényes SOFA, illetve SOMA tartalmazza.

4.2. A misszió felelősségre vonása a helyszínen okozott jogsértések miatt

Az EU SOFA és SOMA elkészítésének alapjául szolgáló egyik dokumentum, az ENSZ SOFA-ja külön igényelbíráló bizottság felállításáról rendelkezik olyan esetek megoldására, amikor a misszió tevékenységével összefüggésben olyan jogi igények merülnek fel, amelyek elbírálására a fogadó állam, illetve annak hatóságai nem rendelkeznek joghatósággal.⁹⁸ Kezdetben az EU nem is foglalkozott a fogadó állam állampolgárainak igényérvényesítési módjával, legelőször a Concordia elnevezésű katonai művelet esetében került bele a SOFA rendelkezései közé ezirányú passzus, amely az ENSZ modell SOFA-jának megfelelően egy uniós, és fogadó állambeli képviselőből álló bizottság felállítását írta elő haláleset, károkozás vagy egyéb hasonló jellegű követelés esetén,⁹⁹ de a részletes eljárási szabályokat külön, a misszióvezető, és a kompetens helyi hatóságok által kötött megállapodások tartalmazták volna. A civil EUPOL Proxima SOMA-ja pedig már úgy rendelkezett, hogy az igényeket a misszió vezetőjéhez kell benyújtani, amelyet a fogadó állam hatóságai, és a misszióvezető által kötött megállapodásnak megfelelően bírálnak el.¹⁰⁰ A modell egyezmények azonban már egy háromszintű vitarendezési rendszert tartalmaztak: leszögezték, hogy sem az EUFOR-tisztviselők, sem az EU Misszió-tisztviselők nem vonhatóak felelősségre a misszió keretén belül kifejtett tevékenységük által okozott károkért, azokért, amennyiben jogszerűek, az EU áll helyt.¹⁰¹ A barátságos vitarendezés érdekében a kárigényeket a fogadó állam erre kijelölt hatóságán keresztül kell eljuttatni a misszióhoz.¹⁰² Amennyiben nem jön létre megegyezés, akkor konszenzussal felállítanak egy olyan döntő bizottságot, amely egyenlő mértékben tartalmazza a fogadó állam, és a misszió képviselőjét is.¹⁰³ Amennyiben ez a bizottság sem tud döntést hozni, akkor értékhatártól függően alakul az igényérvényesítés sorsa. Amennyiben a pertárgy értéke 40.000.€ alatti, akkor egy választottbírói testület kerül kijelölésre, melynek három bíróját a fogadó állam, és a misszió jelöli ki, és amely kötelező erejű döntést hozva véglegesen eldönti a jogvitát. Amennyiben 40.000. €, vagy azt meghaladó összeg a per tárgya, akkor a fogadó állam, és a misszió képviselője közötti diplomáciai vitarendezésre kerül sor.¹⁰⁴ Ezzel a fajta vitarendezési móddal probléma lehet abban az esetben, ha a kárigény a misszió befejezése után merül fel, mert ilyenkor EU misszió – tekintettel arra, hogy a mandátuma lejárt – már nem jelölhet képviselőt a vitarendező bizottságba, illetve a választottbírói testületbe. Megoldás lehetne, ha a felek már a misszió megindulásakor kijelölik a szóban forgó két testületet az esetlegesen felmerülő igények elbírálására, vagy általános jelleggel létrehoznának egy ebből a célból működő szervet.¹⁰⁵

⁹⁸ UN Model SOFA VII(51) cikk.

⁹⁹ SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP*, 94.

¹⁰⁰ Proxima SOMA 14. cikk; EUJUST Themis SOMA 13. cikk; EUPOL Kinshasa SOMA 14. cikk. Ld, Ibid.

¹⁰¹ EU Model SOFA 15(1) cikk, EU Model SOMA 16(1) cikk.

¹⁰² EU Model SOMA 16(2) cikk, EU Model SOFA 15(2) cikk.

¹⁰³ EU Model SOMA 16(3) cikk, EU Model SOFA 15(3) cikk.

¹⁰⁴ EU Model SOMA 16(4) és (5) cikk, EU Model SOFA 15(4) és (5) cikk.

¹⁰⁵ SARI: *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP*, 95–96.

4.3. Felelősségre vonás a humanitárius nemzetközi jog szabályainak megsértéséért

A missziót végrehajtó tisztviselők nemcsak a helyi jogot kötelesek tiszteletben tartani, hanem a nemzetközi jog releváns szabályait is, tekintettel arra, hogy a katonai missziók főleg, de a civil missziók is gyakran olyan helyzetbe csöppennek bele, amelyek gyakorlatilag (polgár) háborús viszonyokat jelenítenek meg. Ilyen, és ehhez hasonló körülmények között a missziót végrehajtó személyeknek ügyelniük kell a háború, de legfőképpen a humanitárius nemzetközi jogi szabályok betartására.¹⁰⁶

Az Európai Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása, valamint a jogállamiság elvén alapul, és ez magában foglalja a nemzetközi humanitárius jog tiszteletben tartása előmozdításának célját is. Az Európai Unió 2005 decemberében elfogadta *Az EU iránymutatásai a nemzetközi humanitárius jog tiszteletben tartásának előmozdításáról* szóló dokumentumot, amellyel hozzájárult az annak betartását szolgáló erőfeszítésekhez, az iránymutatások címzettjei ugyanis mindazok, akik az Európai Unió keretén belül lépnek fel, alkalmazási köre pedig bármely, nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus esete, függetlenül a konfliktus eredetétől.¹⁰⁷

Fontos különbséget tenni a nemzeti emberi jogi törvények, és a nemzetközi humanitárius jog között. Ez két különböző jogterület, és annak ellenére, hogy mindkettő főként az egyének védelmét célozza, jelentős különbség van közöttük. A nemzetközi humanitárius jog különösen a fegyveres konfliktus vagy megszállás esetében alkalmazandó. Ezzel szemben az emberi jogi törvényeket minden, az érintett állam joghatósága alá tartozó személyre alkalmazni kell, békeidőben, és fegyveres konfliktus esetében egyaránt. Bár a két szabálykészlet különbözik egymástól, mégis előfordulhat, hogy egy adott helyzetben mindkettőt alkalmazni lehet, ezért néha mérlegelni kell a köztük lévő kapcsolatot. Az uniós iránymutatások azonban nem terjednek ki az emberi jogi törvényekre.¹⁰⁸

A nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértésének meghatározott esetei háborús bűncselekményeknek minősülnek,¹⁰⁹ az Európai Uniónak pedig biztosítania kell, hogy ilyen esetben semmilyen elkövetői magatartás ne maradjon büntetlenül.¹¹⁰ Tekintettel arra, hogy itt egyéni felelősségről van szó, az EU felelőssége nem, de a tisztségviselőké annál inkább fennáll. A nemzetközi humanitárius jog tiszteletben tartásának első lépése annak megismertetése. Amellett, hogy az EU-nak biztosítania kell a fogadó államban a népesség egészére kiterjedően a nemzetközi humanitárius joggal kapcsolatos képzést békeidőben is, külön figyelmet kell fordítani az érintett csoportokra, mint például a bűnüldöző szervek állományára, a missziók személyzetének képzésére pedig további kötelezettségek vonatkoznak.¹¹¹ A humanitárius szabályok megsértése a katonai, illetve civil missziók esetében nem gyako-

¹⁰⁶ A legfontosabb jogforrások a humanitárius jog tekintetében a négy 1949-es genfi egyezmény, és azok 1977-es kiegészítő jegyzőkönyvei, továbbá a hágai jog (1899-es és 1907-es hágai békekonferencián elfogadott egyezmények) releváns szabályai. HENCKAERTS, JEAN-MARIE – DOSWALD-BECK, LOUISE: *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*. ICRC Comité International Genève, Cambridge, 2005, xxvi.; GREEN, L.C.: *The Contemporary Law of Armed Conflict*. Melland Schill Monographs in International Law, Manchester University Press, 1993, 31–52.

¹⁰⁷ Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international. (2005/C 327/04) JO C 327 23.12.2005, 3. pont

¹⁰⁸ 2005/C 327/04, 14. pont.

¹⁰⁹ 2005/C 327/04, 13. pont.

¹¹⁰ 2005/C 327/04, 16. g) pont.

¹¹¹ 2005/C 327/04, 16. h) pont.

ri, de előfordul,¹¹² ezért érdemes említést tenni az ilyen esetekben kialakult szabályozásról, vagy azok hiányáról.

A misszióban résztvevő személyek által elkövetett nemzetközi humanitárius jogi szabályok megsértéséért a SOMA illetve a SOFA rendelkezései miatt a fogadó államban nem vonhatóak felelősségre. Az EU, mint szervezet a személyzetének büntetőjogi felelősségre vonásával ilyen tekintetben nem foglalkozik, az mindig a tagállam hatáskörében marad.¹¹³ A nemzetközi humanitárius szabályok, vagy a hadijog megszegése esetén viszont komplementer jelleggel egy másik nemzetközi szervezet, a Nemzetközi Büntetőbíróság is hatáskörrel rendelkezik a Római Statútumban is részes tagállamok állampolgárai felett, ha azok a joghatósága alá tartozó cselekményt követnek el.¹¹⁴

Az EU SOMA – és a SOFA sem – nem vonja el, és nem is csorbítja a Nemzetközi Büntetőbíróság hatáskörét, kizárólag a fogadó állam joghatósága alól vonja ki az elkövetőt.¹¹⁵ Ugyanakkor az EU kizárólag a maga nevében, és önmagának, mint nemzetközi szervezetnek a Nemzetközi Büntetőbírósággal való együttműködését – amerikai NGO-k és a Nemzetközi Büntetőbíróság együttműködésének alapján¹¹⁶ – 2006-ban leszabályozta.¹¹⁷ A konkrét kooperációs formák csak az EU-t, és intézményeit kötik, a tagállamait kizárólag arra kötelezi, hogy segítsék elő a humanitárius nemzetközi jog szabályainak betartását, és a megsértésükért való felelősségre vonást.¹¹⁸ Az pedig, hogy egy ilyen jellegű esetleges jogsértés esetén a tisztségviselő saját állama jár el, vagy a joghatóságot átengedve a Nemzetközi Büntetőbíróság, lényegtelen. A cél, hogy bűn büntetlenül ne maradjon.

5. Befejezés

Az EU több, mint 15 éve foglalkozik a világ különböző tájain felmerülő válságok kezelésével. Ez szükségképpen magával vonta, hogy a többi ilyen hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezethez hasonlóan kidolgozza a saját missziót alkotó emberek fogadó állambeli jogi helyzetét rendező modell egyezményeket. A SOMA, a civil missziók személyzetének jogi helyzetét rendező egyezmény kivonja a fogadó állam joghatósága alól a missziót teljesítőket, és az EU által kimunkált általános szabályok alá helyezi a missziók működésének következményeként felmerülő jogi igények elbírálását. A szabályozás korántsem tökéletes, az EU kizárólag a polgári jogi követelések rendezésével kapcsolatosan nyújt vitarendezési szabályokat, amelyek korántsem tökéletesek: ugyan a gyakorlati alkalmazásukra ezidáig nem

¹¹² Példának lehet említeni az 1993-as szomáliai ENSZ-misszióhoz tartozó belga és kanadai katonák esetét, akiket szomáliai civilek és bebörtönzöttek ellen elkövetett kínzással vádoltak. CATHALA, BRUNO: *Les opérations de maintien de la paix et la Cour Pénale Internationale : une relation complexe et obligée*. <http://www.difesa.it/backoffice/upload/allegati/2004/%7B25C3F509-B279-4257-B0AE-62C918DFCC1%7D.pdf> (2010.08.14.) 11.

¹¹³ *Ibid.* 3.

¹¹⁴ Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, No. 38544. U.N.T.S. vol. 2187, 3., 12. cikk 2. (b); 1. és 17. cikk.

¹¹⁵ SARI, *The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)*, 87.

¹¹⁶ Ld. *Paper on the agreement between the ICC and the European Union*. The American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court, Research and drafted by AMICC professional volunteer associate Simge Kocabayoglu. <http://www.amicc.org/docs/EU-ICC-Agreement.pdf> (2010.08.22.)

¹¹⁷ „...ez a megállapodás a Nemzetközi Büntetőbíróság és az Európai Unió – nem pedig a Nemzetközi Büntetőbíróság és az Európai Unió tagállamai – közötti együttműködés és segítségnyújtás feltételeire vonatkozik.” *Megállapodás a Nemzetközi Büntetőbíróság és az Európai Unió közötti együttműködésről és segítségnyújtásról*. HL L 115, 2006.4.28.

¹¹⁸ Ld. 2005/C 327/04. 15–16.; Position commune 2003/444/PESC du Conseil du 16 juin 2003 concernant la Cour pénale internationale. JO L 150; 18.6.2003.

került sor, de elméleti síkon is megmutatkoznak a hiányosságok. Az EU egyre aktívabb a válságkezelés színterén, ezért előbb-utóbb szembesülnie kell ezekkel, és meg kell tennie a megfelelő lépést.

ERZSÉBET CSATLÓS

THE LEGAL STATUS OF EU CIVIL MISSIONS

(Summary)

In recent years, the Member States of the EU have deployed considerable numbers of their military and civilian personnel abroad to participate in crisis management operations and related assignments in the context of the European Security and Defence Policy (ESDP). The conduct of EU military and civilian crisis management operations in third states within the context of the has presented the EU with new administrative and operational challenges in recent years, including the need to define the international legal position of such operations and their personnel during their presence abroad.

Not only the presence of armed forces and associated personnel might cause problems in the territory of another State with its consent, as seen in the context of the ESDP, but that of the civil crisis management groups raises a host of practical and legal difficulties, including questions relating to the entry and departure of the foreign personnel in question and their liability to taxation in the receiving State. These and similar matters are normally addressed in the form of status of forces /mission agreements.

In some cases, the EU has entered into agreements with host states to determine the legal status of EU crisis management operations, while in other cases the application of already existing arrangements (UN SOFA or NATO SOFA) has been extended to them. The EU has elaborated two model agreements aiming to define the legal status of military missions abroad (EU Model SOFA) and that of civil missions (EU Model SOMA) as well, although in international practice only one general document is used for both type of missions and the EU rules does not contain relevant differences in the status of military and civil missions either which would demand two independent type of agreements. The purpose of the EU SOFA is to regulate the legal status of the military and civilian personnel deployed by the Member States of the EU inside the territory of other EU Member States in the context of the ESDP. This article offers an overview of the evolution of the EU's practice of concluding status agreements in the context of the European Security and Defence Policy and examines the key provisions of the two model status agreements.