

HORVÁTH ISTVÁN*

Atipikus nemzetközi szerződések a magyar joggyakorlatban

I. Bevezetés

A nemzetközi jogtudományban letisztultnak mondhatók a nemzetközi szerződés fogalmára vonatkozó elméleti alapvetések. A gyakorlati szakértő számára azonban még akkor is nehézséget okozhat annak eldöntése, hogy egyik-másik megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül-e, ha annak létrehozásában részt vett. A döntés nem elsősorban elméleti szempontból fontos, hanem a jogalkalmazó számára bír különös gyakorlati jelentőséggel. Ugyanis a magyar jogrendszerben mintegy félezer jogszabály tartalmaz utalást nemzetközi szerződésre, amelyek jó része a nemzetközi szerződést a *lex specialis* helyzetébe hozó kitétel: „amennyiben nemzetközi szerződés másképp nem rendelkezik...” Amint a későbbiekben láthatjuk, némely atipikus nemzetközi szerződés éppen abból a célból születik, hogy egy ilyen helyzet létrejöhessen.

Azt, hogy egy okmány nemzetközi jogi szerződésnek minősül-e, a jogalkalmazó formális és tartalmi szempontok alapján egyaránt vizsgálhatja. Formális megközelítés szerint egyértelműen nemzetközi szerződésről van szó, ha az adott szerződést az ENSZ Alapokmány 102. cikke szerint regisztrálták.¹ A regisztráció nem csupán a regisztrációt kérők elhatározásán múlik, az ENSZ Titkárság Jogtanácsosi Hivatala – legalább is a szerződés alanyai tekintetében – bizonyos szűrőfunkciót is ellát. A népszövetségi rendszerbeli szabályozással szemben a regisztráció elmaradása nem érinti a szerződés érvényességét, mindössze azzal a jogkövetkezéssel jár, hogy az adott szerződésre nem lehet hivatkozni ENSZ fórumok előtt.² A regisztrációnak nincs határideje, a Nemzetközi Jogi Bíróság megállapítása szerint a regisztráció elmaradása vagy a késedelmes regisztráció nem hat ki a megállapodás érvényességére.³ Az ENSZ Alapokmány megengedőbb szabályával élve államok sora nem vagy nem mindegyik szerződését regisztráltatja a

* Főkonzul, Szentpétervár

¹ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya (beiktatta: 1956. évi I. törvény) 102. cikk: 1. „Az Egyesült Nemzetek bármely tagja által a jelen Alapokmány hatálybalépése után kötött minden nemzetközi szerződést és megállapodást a Titkárságnál a lehető leghamarabb be kell iktatni és a Titkárságnak azt közzé kell tennie.”

² Uo. 102. cikk 2. „Olyan nemzetközi szerződésre, vagy megállapodásra, amelyeket a jelen cikk 1. pontja rendelkezéseinek megfelelően nem iktattak be, a szerződésben vagy megállapodásban részes felek az Egyesült Nemzetek egyetlen szerve előtt sem hivatkozhatnak.”

³ *Maritime Delimitation and Territorial Questions* (Qatar v. Bahrain) I.C.J. Reports 1994. p. 122, para. 29.

102. cikk alapján. Ez a megállapítás érvényes hazánkra is, ezért az ENSZ nyilvántartás nem ad eligazítást kétoldalú szerződéseink teljes spektrumára nézve. Még ellenkező példa is akad: az ENSZ Titkárság *ex officio* regisztrálja a különböző ENSZ intézmények és a tagállamok között többnyire levélváltás útján létrejött megállapodásokat egyes ENSZ programokkal illetve rendezvényekkel kapcsolatosan, amelyeket a magyar gyakorlat nem nemzetközi szerződésként kezel.⁴

A következő forrás annak megállapítására, hogy egy adott szerződés nemzetközi szerződésnek minősül, az államok által vezetett nyilvántartások. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (továbbiakban: Nksztv.) szerint a külpolitikáért felelős miniszter Magyarország nemzetközi szerződéseiről nyilvántartást vezet és azt az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi [14.§ (2) és (4) bekezdés]. A törvényi előírásra tekintettel a nyilvántartás közhitelesnek minősül. Ilyen nyilvántartás az államok nagy többségénél valamely hatóság – legtöbbször a külügyminisztérium – honlapján elérhető. Okunk van feltételezni, hogy nyilvántartásait a közzétevő ország szintén hitelesnek tekinti. Ha összehasonlítjuk az ezeken a honlapokon szereplő listákat a magyar listával, némely esetben jelentős eltéréseket tapasztalunk. Kézenfekvő a következtetés, hogy adott partnerünk eltérő felfogás, szabályozás vagy gyakorlat miatt nem ugyanazokat a szerződéseket tekinti nemzetközi szerződésnek, mint Magyarország.

Egy adott nemzetközi szerződés mibenlétét autentikusan a szerződés tartalma, valamint a megkötésére irányuló eljárás határozza meg. Az eljárásra vonatkozó nemzetközi jogi normák⁵ a nemzetközi szokásjog részét képezik. Magyar eljárásjogi szempontból 2005. július 1-ét követően nemzetközi szerződés az, amit törvényben vagy kormányrendeletben kihirdettek, annál is inkább, mivel az új szabályzás szerint kihirdetés nélkül nem lehet érvényes nemzetközi jogi kötelezettségvállalást tenni. (Az egyszerűség kedvéért most tekintsünk el a szerződéses kötelezettséget elhárító nyilatkozat mellőzésével létrejövő szerződéses kötelezettségtől, ahol a jogalkotó mulasztása keletkeztethet nem kívánt kötelmet.) A jogalkotó, amikor a nemzetközi jogi kötelezettség elvállalására a felhatalmazást a kihirdető jogszabályban megadja, maga dönt – nem feltétlenül a hatályos joganyaggal teljes összhangban – a dokumentum nemzetközi szerződéssé minősítéséről. A hatályban lévő nemzetközi szerződések jelentős része azonban a fenti dátum előtt született, ráadásul nem elhanyagolható hányaduk kihirdetésre sem került.

A tartalmi vizsgálat alapja a fogalom-meghatározás. A nemzetközi jog és a magyar jog egyaránt meghatározza a nemzetközi szerződés fogalmát. Ezek a meghatározások tartalmukban nagyfokú azonosságot mutatnak. A magyar fogalom-meghatározás elemei a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló az Nksztv 2.§. a) pontja szerint: *nemzetközi szerződés*

- *más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött (szerződés alanyai),*

⁴ Pl. Exchange of letters constituting an Agreement between the United Nations and Hungary concerning the organization of the „Ad Hoc Expert Group Meeting on E-government”, to be held in Budapest, Hungary, from 27–28 July 2006.

⁵ A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (kihirdette: 1987. évi 12. tvr.), Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations – Vienna, 21 March 1986 – UNTC XIII. 3.

- Magyarország számára nemzetközi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető (joghatás),
- a nemzetközi jog által szabályozott (alkalmazandó jog),
- bármilyen címmel vagy elnevezéssel rendelkező (a szerződés elnevezése),
- írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e (a szerződés formája).

Atipikus szerződésnek tekintem azokat a szerződéseket, amelyek nem vagy nem mindenben felelnek meg a fenti fogalom-meghatározás egy vagy több lényegi elemének. Megkerülhetetlen, de nehezen megválaszolható a kérdés, hogy az eltérés az általános szabálytól vajon meddig tolerálható, mikor sérülnek, ha sérülnek, az alkotmányos alapelvek, meddig beszélhetünk atipikus nemzetközi szerződésről, és mikortól kell arra a következtetésre jutni, hogy az adott okmány a hivatalos minősítésétől eltérően nem nemzetközi szerződés. Tanulmányom szempontjából az első három elem az igazán releváns, ezért ezek vizsgálatára térnek ki.

II. Atipikus szerződések a szerződő felek szempontjából

A magyar meghatározás szerint a Magyar Állam mellett a szerződés további alanya „más állam vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanya”. A felhívott két bécsi egyezmény nevesített meghatározást ad: „államok”, illetve „nemzetközi szervezetek”. Sem a magyar, sem a nemzetközi szabályozás az állam fogalmát nem definiálja, jogi meghatározást az általános nemzetközi jog sem ismer. A jogi definíció hiánya ad lehetőséget arra, hogy a magyar állam különböző formációknak az államhoz kötődő szerződéskötési képességet tulajdonítson. Az 1986. évi bécsi egyezmény a nemzetközi szervezet kifejezés alatt a kormányközi szervezeteket érti [2. cikk 1. (i) pont]. A magyar megfogalmazás – a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanya – belső használatra szélesebb értelmezési intervallumot jelent. A magyar jogrendszer sok állammal ellentétben nem nevesíti, hogy a ki szerepelhet nemzetközi szerződés alanyaként. Erre az Alaptörvény és az Nksztv. rendelkezéseiből következtethetünk. Érdemes összevetni a hatályos szabályozást a korábbi jogszabály, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. tvr. vonatkozó rendelkezéseivel. A leginkább figyelemre méltó különbség, hogy a tvr. nevesítette a nemzetközi szerződés szerződő feleit: „a Magyar Népköztársaság, a Magyar Népköztársaság Kormánya, illetőleg – az ebben a törvényerejű rendeletben meghatározott esetekben – minisztérium vagy országos hatáskörű szerv...” [1. § a) pont]. Ez utóbbi esetében a tvr. két korlátozó feltételt tartalmazott: államok közötti vagy kormányok közötti nemzetközi szerződés végrehajtásához, vagy KGST⁶ kötelezettség teljesítéséhez szükséges szerződésekben szerepelhetett szerződő félként minisztérium vagy országos hatáskörű szerv. Mindazonáltal az ilyen szerződés kezdeményezésével, létrehozásával és megkötésével kapcsolatos döntések is a kormány (Minisztertanács) hatáskörébe tartoztak, ezért önálló jogosítványról nem beszélhetünk.

⁶ Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa.

1. Föderatív államok belső egységei

Föderatív államok alkotó egységeinek nemzetközi szerződéskötési képességére a föderációt létrehozó jogszabályok pl. alkotmány, szövetségi szerződés stb. rendelkezései irányadók. Ezek a belső jogi normák egyes föderatív államok tekintetében megengedik nemzetközi szerződések kötését. Természetesen ezek a szerződések nem kötelezik a föderatív államot, nem tartják nyilván a föderáció nemzetközi szerződéseit között. Ennek alapja, hogy ezeket a magyar jog szempontjából nemzetközi szerződésnek minősítjük, az Nksztv. már idézett megengedő rendelkezésein alapszik. Magyarország több föderatív állam államalkotó egységével kötött szerződést. Ha egyenként vizsgáljuk e szerződéseket, láthatjuk, hogy nem mindig egyértelmű, vajon e szerződések minden elemében megfelelnek-e az Nksztv. felhívott fogalom-meghatározásának.

Belgium alkotmánya szerint a nyelvi közösségek és régiók nemzetközi együttműködést folytathatnak kulturális és bizonyos kivételekkel oktatási ügyekben, beleértve nemzetközi szerződés kötését. Magyarország együttműködési megállapodást kötött a Francia Közösséggel és Vallon Régióval, a Flamand Régióval, illetve a Németajkú Közösséggel. Csak ez utóbbi megállapodás korlátozódik a belga alkotmány idézett cikkében előírt tárgykörre, az első kettő az ott megfogalmazottnál szélesebb együttműködést irányoz elő.

A német alaptörvény 32. § (3) bekezdése értelmében a tartományoknak joguk van a Szövetségi Kormány bejegyzésével nemzetközi szerződést kötni. Az alaptörvény további korlátot vagy feltételt nem támaszt. Magyarország különböző szinteken és tárgykörben kötött együttműködési megállapodásokat néhány német tartomány kormányával vagy hatóságával. E megállapodások jellemzője, hogy valamennyi „közös nyilatkozat”, vagy „nyilatkozat”, ami arra utalhat, hogy még a kormányok között kötött megállapodást sem tekinti a két fél szokványos nemzetközi szerződésnek. Nem tekinthető ilyennek a Magyar Köztársaság és Észak-Rajna Vesztfália tartomány (Németországi Szövetségi Köztársaság) között a megerősített együttműködésről 2008. április 21-én aláírt Közös Nyilatkozat sem, jóllehet tartalma nem különbözik a gazdasági együttműködésről szóló egyéb megállapodásoktól, még kormányközi vegyes bizottság létrehozásáról is rendelkezik. A közös nyilatkozat hazánkban nem került kihirdetésre és aláírással lépett hatályba, ilyen szerződéskötési módot pedig az Nksztv. nem ismer el.

Az Oroszországi Föderáció alkotmánya 71. cikkének k. pontja értelmében a föderáció kizárólagos hatáskörébe tartoznak „az Oroszországi Föderáció nemzetközi szerződéseit”. Ugyanakkor egyes szubjektumok pl. a Tatár Köztársaság vagy a Baskír Köztársaság alkotmánya lehetővé teszi „nemzetközi megállapodások” kötését. Magyarország minisztériumi szinten gazdasági együttműködési megállapodást kötött az Oroszországi Föderáció egy sor szubjektumával. (Tatársztán, Baskíria, Komi Köztársaság, Leningrád megye, Szverdlovszk megye, Cseljabinszk megye) és néhány előkészítése folyamatban van. Magyar részről ezeket a megállapodásokat nem tekintjük nemzetközi szerződésnek, annak ellenére sem, hogy megszövegezésük, sőt megkötésük formája is az ellenkezőjéről árulkodik. A nemzetközi szerződéses jelleget erősítik a partner lépései. Ilyen példa a Szverdlovszk megyével kötött megállapodás a gazdasági együttműködés fejlesztéséről. A megállapodás életbe lépéséről szóló rendelkezés tipikusan a nemzetközi szerződésekre jellemző. A hatályba lépéshez szükséges belső eljárás megtételéről az Orosz-

országi Föderáció Külügyminisztériuma – ugyan a Szverdlovszk megyei kormány megbízása alapján – diplomáciai úton adott értesítést⁷, amely szerint a megállapodást ugyancsak a Föderáció Igazságügyi Minisztériuma állami nyilvántartásba vette. Az orosz belső jog egyébiránt elismeri a minisztériumok szerződéskötési képességét.

Klasszikus megoldásnak minősül a Magyar Köztársaság és Kanada között a szociális biztonságról szóló, 2002. március 4-én, Budapesten aláírt Egyezmény⁸, illetve a Magyar Köztársaság Kormánya és Québec Kormánya között a szociális biztonságról szóló, Ottawában, 2004. május 12-én aláírt Megállapodás⁹ kettőse. A föderális egyezmény XXVI. cikke szerint „a Magyar Köztársaság hatáskörrel rendelkező hatósága és Kanada valamely tartománya megállapodást köthet bármely olyan szociális biztonsági kérdésben, amely Kanadában tartományi joghatóság alá tartozik, amennyiben az ilyen megállapodás a jelen Egyezmény rendelkezéseinek nem mond ellent.”

2. Sajátos államalakulatok

2.1. Tajvan

Magyarország az „egy Kína” elvet osztja, ezért *de jure* nem ismeri el a Kínai Köztársaságot (Tajvan) a nemzetközi jog alanyának. Ugyanakkor *de facto* széleskörű kétoldalú kapcsolatot ápol Tajvannal, amelynek egyebek között része *quasi* nagykövetségként működő kereskedelmi képviselletek akkreditálása és kétoldalú szerződések kötése. Ezek a szerződések vagy a két kereskedelmi iroda között, vagy az illetékes magyar és tajvani hatóságok között jönnek létre.¹⁰ Ez a sajátosság megnehezíti annak eldöntését, hogy egy adott szerződés a Magyar Állam vagy csak valamely hatóság számára teremt jogokat illetve kötelezettségeket. A tajvani külügyminisztérium honlapján szereplő kétoldalú szerződéses listában nálunk tárcaközi megállapodásként nyilvántartott megállapodások is szerepelnek. Ezekben az esetekben a szerződés tárgya, tartalma és a megkötésre irányuló eljárás adhat eligazítást.

2.2. Guernsey

Guernsey, a Csatorna-szigetek egyike a Brit Korona birtoka (Crown Dependency), sajátos nemzetközi jogi státuszt élvez. Ügyeit Nagy Britanniában a Privy Council és a Brit Igazságügyi Minisztérium intézi. Az Igazságügyi Minisztérium és Bailiwick of Guernsey között 2008-ban kötött keretdokumentum szerint Guernsey az Egyesült Királyságtól különálló nemzetközi személyiséggel rendelkezik. Az Egyesült Királyság

⁷ Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériumának N10254/H/3ED Szóbeli Jegyzéke, Moszkva, 2006. augusztus 25. (KÜM Szerződéstár).

⁸ Kihirdette: 2003. évi LXIX. törvény.

⁹ Kihirdette: 2006. évi XVII. törvény.

¹⁰ Pl. Egyezmény a Tajpeji Magyar Kereskedelmi Iroda és a Magyarországi Tajpej Képviselői Iroda között a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról a jövedelemadók területén – Budapest, 2010. április 19. (kihirdette: 2010. évi CXXXIII. törvény).

felhatalmazta Bailiwick of Guernsey-t nemzetközi szerződés kötésére adóügyekben történő kölcsönös tájékoztatásról.¹¹ A szigetnek 22 állammal van ilyen megállapodása.

3. Lovagrendek

Magyarország a nemzetközi jog alanyának ismeri el a Szuverén Máltai Lovagrendet és 1990 óta diplomáciai kapcsolatot tart fenn a renddel. A Magyar Köztársaság Kormánya 2010. november 3-án Együttműködési Megállapodást írt alá a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi Máltai Szent János Katonai és Ispotályos Renddel. A szerződés tartalmilag és formailag megfelel a nemzetközi szerződéssel kapcsolatos hazai és nemzetközi kívánalmak, azonban az ENSZ jogtanácsosi hivatala elutasította az Alapokmány 102. cikke szerinti regisztrációs kérelmet arra hivatkozással, hogy a Máltai Lovagrend nem minősül a nemzetközi jog alanyának.

Hazánk a 90-es években megállapodást írt alá három másik lovagrenddel (Johannita, Szent Lázár és Szent Sír lovagrendek) képviselő létesítéséről. Ezek közül a Magyar Köztársaság Kormánya és a Jeruzsálemi Szent Sír Lovagrend között a rend budapesti képviselője számára nyújtandó kiváltságokról, mentességekről és kedvezményekről szóló megállapodást a 39/2009. (III. 4.) Korm. rendelet kihirdette. E lovagrendek nemzetközi jogi jogalanyisága több mint kérdéses, így a megállapodás nem igazán felel meg az Nksztv. által előírt kívánalmaknak. A Külügyminisztérium is elhárította, hogy a megállapodások által érintett képviselőket diplomáciai képviselőnek ismerje el. Ezen dokumentumok nemzetközi szerződésként történő kezelése megteremti viszont a lehetőséget arra, hogy a nemzetközi jogon alapuló mentességekre és kiváltságokra vonatkozó magyar jogszabályok e lovagrendekre is alkalmazhatók legyenek.

4. Sajátos jogállású nemzetközi szervezetek

A nemzetközi szervezeteknek a nemzetközi jogban kikristályosodott fogalma szerint nemzetközi szervezetet az államok nemzetközi szerződésben hozzák létre. A nem kormányközi szervezetek (NGO-k) jellemzően valamely állam belső joga szerint jönnek létre és a bejegyzés helye szerinti állam joghatósága alá tartoznak, azaz nemzetközi jogalanyisággal és ebből kifolyólag nemzetközi szerződéskötési képességgel nem rendelkeznek. Az alábbi példák mindegyikénél a szóban forgó nemzetközi szervezet nemzetközi jogalanyisága hiányzik, vagy „önnemzéssel” keletkezett. Mindenesetre legtöbbjük tevékenysége túlmutat az egyesületekről szóló törvényi szabályozáson, ezért véleményem szerint jogi „szürke zónában” működnek. Valamennyien magyar székhelyűek, ezért külpolitikai céljaink azt indokolják, hogy a nemzetközi szervezetekhez hasonló kezelésben részesüljenek (kiváltságok és mentességek).

¹¹ Egyezmény Magyarország Kormánya és Guernsey Kormánya között az adóügyi információcseréről – London, 2013. szeptember 11. (kihirdette: 2013. évi CLXII. törvény).

4.1. Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC)

A szervezetet 1990-ben alapítványként hozták a környezetvédelmi ügyek intézésének támogatására elsődlegesen Közép- és Kelet-Európában. A Központ az évtizedek során egyfajta *de facto* nemzetközi szervezetté fejlődött, amely a magyarországi Központi Irodából és a tagországokban működő nemzeti irodák hálózatából áll. A Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ jogállásáról Budapesten, 2011. július 13-án aláírt Megállapodás¹² szokványos nemzetközi szerződésnek tekinthető. Az indok, amiért ebben a dolgotatban szerepel, az a körülmény, hogy alkotórésze a REC jogalanyiságát formáló sajátos rendszernek. A szervezet három dokumentum erőterében működik. Az említett nemzetközi szerződés mellett ide sorolandó a Magyarország Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ között Budapesten, 2014. február 3-án aláírt székhely-megállapodás¹³, valamint a REC 1996-ban elfogadott Alapokmány.¹⁴ Jogalkalmazó legyen a talpán, aki e három dokumentum alapján a REC tényleges jogalanyiságát és jogképességét egy adott jogviszonyban megállapítja. A sokoldalú megállapodás szerint az abban részes öt állam számára a REC nemzetközi jogalanyisággal rendelkezik. A székhely-megállapodás a szervezet nemzetközi jogalanyiságát szintén elismeri (nem is tehetne mást, mivel Magyarország részese a sokoldalú megállapodásnak), de zavarba ejtő a magyar jog elismeréséről szóló 5. cikke, amely így szól: „a Regionális Központ Magyarország területén az ország törvényeinek és jogszabályainak megfelelően tevékenykedik.” Felmerül a kérdés: ez a megfogalmazás vajon a magyar joghatóságnak való alávetést, vagy csupán a kormányközi szervezetek esetén szokásos követelményt – a fogadó ország jogszabályainak tiszteletben tartását jelenti.

Megváltozik a kép, amikor a szervezet alapokmányát vizsgáljuk. A konszolidált alapokmány szerint a REC „nemzetközi jellegű szervezet”, ami nem azonos a nemzetközi jog szerinti nemzetközi szervezettel. Az alapokmányt aláíró 30 állam többsége kifejezetten elzárkózik attól, hogy a szervezetet nemzetközi jogalanyisággal ruházza fel. Az alapokmány szerint a szervezet nemzetközi jellege ellenére a magyar jognak alávetett. A sokoldalú egyezmény, illetve az alapokmány által meghatározott kettős jelleg egyrészt megoldást jelent a REC számára, hogy klasszikus székhely-megállapodást kössön a magyar kormánnyal és kormányközi szervezatként lépjen fel elsősorban a kedvezményezett országokban, ahol egyébként is képvisellel rendelkezik, és amelyek közül egyik-másik részese a sokoldalú megállapodásnak, ugyanakkor nem kevés fejtörést okoz a magyar jogalkalmazónak vagy bírói fórumnak. Nevezetesen: adott esetben a szervezet és a tagállamok viszonyaira, illetve a szervezet belső ügyeire, például – ahogy korábban előfordult – a szervezet és alkalmazottja közötti munkaügyi jogvitára a nemzetközi jog vagy a magyar jog az irányadó.

¹² Kihirdette: 158/2012. (VII. 17.) Korm. rendelet.

¹³ Kihirdette: 2014. évi XIII. törvény.

¹⁴ Consolidated Charter of Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe as of January, 2011. http://documents.rec.org/about/2011_01_Consolidated_Version_of_the_REC_Charter.pdf

4.2. Collegium Budapest

Nem kevésbé atipikus a Collegium Budapest története. 1991-ben több állam és magánszponzor támogatásával alakult a Collegium Budapest, az első Institute for Advanced Study volt Közép- Kelet-Európában. Alapokmánya szerint a Collegium Budapest Egyesület Magyarországon bejegyzett közhasznú egyesület, amely nemzetközi tagsággal és karakterrel rendelkezik. Az alapító atyák 1997-ben újabb nyilatkozatot fogadtak el a Collegium Budapest további támogatásáról. Ebben a nyilatkozatban szerepel az alábbi pont: „7/ A Magyar Köztársaság ... készségét nyilvánítja arra, hogy a Collegium Budapesttel külön egyezményt köt, amelyben a Collegiumnak nemzetközi szervezeti státust s ennek megfelelő adókedvezményeket és mentességeket garantál.” A Magyar Köztársaság Kormánya és a Collegium Budapest Budapesten, 1997. november 24. napján írta alá a megállapodást. A megállapodás 4. Cikke a Collegium Budapest jogképességéről az alábbiak szerint rendelkezik: „Feladatai teljesítéséhez és céljai megvalósításához a Collegium Budapest Magyarországon jogalanyként szerződéskötési- és eljárási jogképességgel rendelkezik.” Nem egyértelmű az egyesületre és tagjaira vonatkozatható joghatóságról rendelkező 5. cikk, amelyik kimondja: „a Collegium Budapest, valamint a kollégium privilégiumait és mentességeit élvező személyek tevékenységüket a Magyar Köztársaság területén a magyar jogszabályok betartásával fejtik ki.” Véleményem szerint a REC-hez hasonlóan ez a megfogalmazás nem azonos a nemzetközi jogon alapuló kiváltságot és mentességet élvező személyeknek a fogadó állam jogszabályai tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségével, inkább a magyar joghatóságnak való alávetettséget jelenti. A REC-től eltérően sem az alapító okirat, sem a székhely-megállapodás nem mondja ki a szervezet nemzetközi jogalanyiságát.

4.3. Az Adóhatóságok Intra-európai Szervezete (Intra-European Organisation Of Tax Administrations – IOTA) és az Energia Hatóságok Regionális Egyesülete (ERRA)

Amíg a Collegium Budapest esetében még ma is nyilvánvaló, a REC esetében pedig a létesítés idején egyértelmű a civil működés és az ahhoz igazodó szervezet, addig a két nemzetközi szervezetet állami szervek hozták létre, viszont egyikük alapokmánya sem ruházta fel a szervezetet nemzetközi jogalanyisággal és nemzetközi szerződéskötési képességgel, sőt az ERRA alapokmánya kifejezetten utal az egyesületekről szóló, akkor hatályban lévő törvényre. A nemzetközi szerződéskötési képesség hiánya ellenére az IOTA kétoldalú megállapodást kötött a magyar kormánnyal a szervezet jogi státuszáról, kiváltságairól és mentességeiről Magyarországon.¹⁵ A megállapodás a szervezetet magyar jogalanynak tekinti: „a Magyar Köztársaság területén a Szervezet Alapokmányának és a magyar törvényeknek és rendelkezéseknek megfelelően működik és jogait ezeknek megfelelően gyakorolja.” Ugyanakkor a nemzetközi szervezetekre jellemző kiváltságokat és mentességeket nyújt a számára. Az ERRA most készül magyar egyesületi

¹⁵ Agreement between the Intra-European Organisation of Tax Administrations and the Government of the Republic of Hungary on the Juridical Status, Privileges and Immunities of the Organisation in Hungary – Casta Papiernicka 1997. október 2. (kihirdetésre nem került.)

státuszát – indokoltan – megváltoztatni. Nehezen magyarázható ugyanis a két hatóságok-közötti nemzetközi szervezet közötti különbségtétel.

5. Diagonális szerződések

Az előző pontban szereplő szerződéseknél a szerződő felek akarata és percepciója egyaránt nemzetközi szerződés létrehozására irányult. Ennél a szerződés csoportnál az egyik szerződő fél belső joga alapján nem tekinti/nem tekintheti a dokumentumot nemzetközi szerződésnek. Ez érintheti a nemzetközi szerződés bármelyik lényegi fogalmi elemét, de leggyakoribb a felek szerződés-kötési képességét érintő eltérés.

5.1. SAC

Klasszikus példája a diagonális szerződésnek a Stratégiai Légiszállítási Képességről (SAC) szóló többoldalú Egyetértési Megállapodás¹⁶ (Memorandum of Understanding), amely 12 állam védelmi minisztériuma és három állam kormánya között kötött. Esetünkben nem csupán arról van szó, hogy egyes szerződő államok belső joga szerint minisztériumok is lehetnek nemzetközi szerződés alanyai, mások szerint meg nem, hanem egyéb megfontolások is szerepet játszanak, nevezetesen az, hogy a szerződő felek eltérően ítélik meg azt, hogy az Egyetértési Memorandumban foglaltak nemzetközi jogi kötelezettség-vállalásnak minősülnek-e. A nemzetközi szerződés-ként való magyar megítélésnek – egyebek mellett – ellentmond a Memorandum alábbi rendelkezése: „31.2. A jelen SAC MOU nem ütközhet a Résztvevők hatályos nemzeti jogszabályaival és rendelkezéseivel. A jelen SAC MOU és a nemzeti jogszabályok és rendelkezések és/vagy nemzetközi jog és nemzetközi megállapodások közötti ütközés esetén az utóbbiak alkalmazandók a jelen SAC MOU-val szemben.”

A Memorandum a SAC-ot programnak, illetve NATO ügynökségnek aposztrofálja. Önálló jogalanyisággal nem rendelkezik, amit az is bizonyít, hogy az ügynökség és személyzete kiváltságairól és mentességeiről szóló klasszikus nemzetközi megállapodást a magyar kormány a NATO-val, mint a nemzetközi jog alanyával kötötte meg. Külön tanulmány tárgya lehetne annak vizsgálata, hogy miért és hogyan tért el a Pápai Légiszállító Ezred kiemelt magyar jogi kezelése a NATO általános gyakorlatától.

5.2. A felek által eltérően kezelt tárcaközi megállapodások

A jelenlegi magyar szerződés-kötési gyakorlatban követhetetlen a tárcaközi megállapodások megítélése. Itt mutatkozik meg leginkább az, hogy a nemzetközi szerződés fogalmának eltérő értelmezése, eltérő minősítéshez, és ennek következtében eltérő jogkövetkezményhez vezethet. A szerződő felek nemzetközi szerződés kötésére irányuló tényleges szándékának megállapításához a szerződő partnerek belső jogi szabályozásának és gyakorlatának alapos ismeretére lenne szükség. Az közismert, hogy az államok jelentős része, de nem mindegyike, bizonyos feltételek esetén nemzetközi szerződésnek

¹⁶ Kihirdette: 93/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet.

tekinti a tárcák által kötött megállapodásokat. A nemzetközi szerződéses jelleg tisztázása magában a megállapodásban,¹⁷ vagy a tárgyalások során lenne lehetséges és szükséges, de sokéves tapasztalatom mondatja, hogy erre a legritkább esetben kerül sor.

Sokkal gyakoribb az, hogy a szerződő felek olyan megfogalmazásokat használnak, amelyek a nemzetközi szerződéseket jellemzik. Ezek a megfogalmazások időnként félrevezetőek lehetnek. Ilyen például az alábbi, gyakorta előforduló hatályba léptető rendelkezés: „a megállapodás azon későbbi diplomácia értesítés napján lép hatályba, amelyben a felek közlik, hogy eleget tettek a megállapodás hatályba lépéséhez szükséges belső jogi követelményeknek.” A magyar szabályozás szerint ilyen belső követelmények nincsenek, legtöbbször a partner diplomáciai közléséből sem derül ki, hogy nála ilyen követelmények fennállnak-e, és fennállásuk oka az, hogy a szóban forgó megállapodást nemzetközi szerződésnek minősítik.

III. Atipikus nemzetközi szerződések az irányadó jog szempontjából

Quasi magánjogi szerződések. Minden nemzetközi jogi tankönyv a nemzetközi szerződések fogalmának meghatározásánál standard példaként hozza fel, hogy nem minősülnek nemzetközi szerződésnek az államok diplomáciai képviselői részére szolgáló épületek megszerzése céljából kötött szerződések, ahol az állam magánjogi jogalanyként jár el. A magyar gyakorlatban azonban találunk olyan szerződést, amely ennek ellentmond. A szóban forgó szerződés a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti ingatlanceréről szóló megállapodás, amelyet a 2007. évi CXLVIII. törvény (!) hirdetett ki. A több mint egy tucat, többségükben műszaki tartalmú melléklet tartalmazó megállapodás tipikus magánjogi szerződés. Ilyennek tarthatja a szerződő partner is, mivel a megállapodás nem szerepel az Egyesült Államok nemzetközi szerződéseinek nyilvántartásában. Az ingatlancsere politikai jelentőségén túl (az egyik csereingatlan az un. „Táncsics börtön”, amely az Egyesült Államok tulajdonában volt, és amelyet diplomáciai célra használtak) vajon mi indokolhatta, hogy a megállapodást Magyarországon nemzetközi, méghozzá a Nksztv. akkori szóhasználatával élve kiemelt nemzetközi szerződésként kezelik.

Arról, hogy a magyar fél kezdettől fogva ilyennek tekintette, árulkodik a megállapodás „H” függelékében szereplő „non-paper az Amerikai és a Magyar Fél egyes ingatlanainak tulajdonával összefüggő kérdések rendezéséről”, amelyben ez áll: „A Magyar Fél ezzel egyidejűleg javasolja, hogy az ingatlancserére vonatkozó megállapodás létrehozására nemzetközi szerződésben kerüljön sor, s ennek érdekében a felek mielőbb kezdjenek kétoldalú tárgyalásokat. A tárgyalások mielőbbi beindítása érdekében a Magyar Fél kész a nemzetközi megállapodás tervezetének elkészítésére, és kifejezi e jogi eszköz aláírására vonatkozó szándékát.” Ennek ellentmond és a megállapodás magánjo-

¹⁷ Ilyenre példa az Egyetértési Nyilatkozat a Magyar Köztársaság Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériuma és az Azerbajdzsán Köztársaság Igazságügyi Minisztériuma közötti együttműködésről (KÜM Szerződéstár) – 7. cikk „Jelen nyilatkozat nem teremt új nemzetközi jogi kötelezettséget, és nem érinti más országok felé fennálló, illetve a belső jogi kötelezettségeket.”

gi jellegét teszi egyértelművé a 15. pont, amely irányadó jogként a magyar jogot köti ki. Ez kizárja, hogy a megállapodást akár a nemzetközi jog, akár a magyar jog alapján nemzetközi szerződésnek tekintjük.

IV. Atipikus nemzetközi szerződések a célzott joghatás szempontjából

1. Együttműködési megállapodások

Rendkívül tarka képet mutat a szerződő felek, a szerződés tárgyköre és a szerződés jogi természete szempontjából az együttműködési megállapodások világa. Ugyanakkor a kétoldalú szerződéseink tetemes hányadát teszik ki, hiszen az államok közötti együttműködés bevett eszközei. A célzott joghatást illetően nem mindegyik nemzetközi szerződés formáját magára öltő okmány esetében állapítható meg, hogy az a Magyar Állam számára jogokat és kötelezettségeket létesít, módosít vagy szüntet meg. A kétoldalú nemzetközi kapcsolatokban folytatott együttműködés nem is feltétlenül kíván jogi kötelezettség-vállalást, jóllehet az ilyen dokumentumok politikai jelentősége nem elhanyagolható. Két szélső példa: a bűnözés leküzdésében illetve megelőzésében történő együttműködésről szóló megállapodások,¹⁸ ahol egyebek között jogsegélynyújtási, büntető joghatóságot érintő, személyiségjogi és adatvédelmi jogok és kötelezettségek találhatók, míg a sor másik végén a kulturális együttműködési egyezmények állnak,¹⁹ ahol a tartalmi cikkekben kizárólag olyan ígék szerepelnek, mint: ösztönzi, támogatja, bátorítja, előmozdítja, behatóan tanulmányozza stb.

2. Memorandum of Understanding (MoU)

E szerződéstípusnak általános elfogadott magyar megnevezése sincs. Fordítják egyetértési nyilatkozatnak, egyetértési megállapodásnak vagy egyetértési memorandumnak, sőt létezik egyetértési jegyzőkönyv is. Sem a nemzetközi jog, sem a magyar szabályozás szerint az egyezmény elnevezése nem befolyásolja annak minősítését. A Memorandum of Understanding elnevezést általában jogokat és kötelezettségeket nem keletkeztető (*non binding*) dokumentumoknak adják, de még az angolszász országok, ahol előszeretettel használják, nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos kézikönyvei vagy iránymutatói²⁰ is felhívják a figyelmet, hogy csak a dokumentum tartalmi elemzése alapján lehet eldönteni, vajon az nemzetközi szerződésnek minősül-e. Címére tekintet nélkül klasszi-

¹⁸ Pl. Magyarország és a Koszovói Köztársaság között a bűnözés megelőzésében és leküzdésében történő együttműködésről Pristinában, 2013. július 31. napján kelt Megállapodás (kihirdette: 2013. évi CLIII. törvény).

¹⁹ Pl. A Magyar Népköztársaság és a Belga Királyság között a kulturális együttműködésről Brüsszelben 1965. február 11-én aláírt egyezmény (kihirdette: 119/2008.(V. 9.) Korm. rendelet!).

²⁰ Pl. Treaties and MoU's Guidance on Practice and Procedures – Second Edition April 2000 Treaty Section, Legal Directorate, Foreign & Commonwealth Office – London UK.

kus nemzetközi szerződés volt például a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a kedvezménytörvénnyel kapcsolatos Egyetértési Nyilatkozat,²¹ amelyet aztán egy azonos tárgyban kötött Megállapodás váltott fel.²² Nehezebb lenne hasonlóan egyértelmű megállapításra jutni például a Nemzetgazdasági Minisztérium és kínai partnere között a kkv-k támogatása tárgyában ugyanezzel az elnevezéssel kötött dokumentum²³ jogi jellegéről, figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a Kínai Népköztársaság jogrendszere szerint nemzetközi szerződés alanya lehet minisztérium.

3. A diplomáciai és konzuli képviseletek tagjai családtagjainak munkavállalásáról szóló megállapodások

Sajátos csoportot alkotnak a diplomáciai és konzuli képviseletek tagjai családtagjainak munkavállalásáról szóló megállapodások. A – nem feltétlenül helyes – magyar felfogás nem tekinti ezeket a megállapodásokat önálló nemzetközi szerződésnek, azok csupán a diplomáciai jogra vonatkozó nemzetközi szerződések által biztosított kedvezőbb elbánásra²⁴ vonatkozó viszonyosság írásos rögzítését jelentik. Kihirdetésre egyikük sem került, ami az Nksztv. hatályba lépését követően létrejött megállapodások esetében azt is jelenti, hogy igazából nemzetközi jogi kötelezettség vállalására nem került sor, vagy ha igen, akkor az nem az Nksztv. szabályai szerint történt. E megállapodások a szerződő felek személyét és a formát illetően nagy változatosságot mutatnak. (kormányok közötti megállapodás, külügyminisztériumok közötti levél- vagy jegyzékváltás, külügyminisztérium és nagykövetség közötti jegyzékváltás stb.) Partnereink e megállapodásokat általában klasszikus nemzetközi szerződésként kezelik, szerepelnek a nemzeti nyilvántartásokban, Finnország például az ENSZ Alapokmány 102. cikke alapján regisztráltatta is.

A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény végrehajtása logikáján²⁵ alapulnak Magyarország és az Egyesült Királyság, Kanada és Ausztrália között Szíriában az illető országok és állampolgárai diplomáciai érdekeinek védelméről szóló kétoldalú megállapodások, azzal a különbséggel, hogy partnereink sem tartják nyilván nemzetközi szerződésként ezeket a dokumentumokat.

²¹ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the Government of Romania Concerning the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries and Issues of Bilateral Co-operation – Budapest, 22 December 2001.

²² Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között – Bukarest, 2003.09.23. (KÜM Szerződéstár).

²³ Egyetértési nyilatkozat Magyarország Nemzetgazdasági Minisztériuma és a Kínai Népköztársaság Kereskedelmi Minisztériuma között a kis- és középvállalatok (KKV) kapcsolatainak bővítéséről és együttműködésük elősegítéséről (Budapest, 2012. május 1.).

²⁴ A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés (kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet) 47. Cikk 1. „E Szerződés rendelkezéseinek alkalmazása során a fogadó állam az államok között nem tehet hátrányos megkülönböztetést. 2. Nem tekinthető megkülönböztetésnek, ha ... b) egyes államok szokás vagy megállapodás alapján kölcsönösen kedvezőbb elbánást biztosítanak egymásnak, mint amilyent a Szerződés rendelkezései megkívánnak.”

²⁵ Uo. 45. Cikk: „Ha a két állam között a diplomáciai kapcsolatok megszakadnak, vagy a képviseletet véglegesen vagy időlegesen visszahívták: ... c) a küldő állam a saját, valamint állampolgárai érdekeinek védelmét a fogadó állam számára is elfogadható harmadik államra bízhatja.”

V. Következtetések

A fentiekből talán kiviláglik, hogy az atipikus nemzetközi szerződéseknek sokféle formája, megszületésüknek sokféle oka létezik. Közhelynek számít, hogy korunkban a nemzetközi kapcsolatok egyre sokrétűbbé válnak, a szereplők száma megsokszorozódik, az államok mellett egyre nagyobb szerepet játszanak a kormányközi és nem kormányközi nemzetközi szervezetek, nemzetközi korporációk és bizonyos összefüggésekben a magánszemélyek is. A nemzetközi élet szereplői egymás közötti viszonyaikat és együttműködésüket különböző eszközökkel szabályozzák, amelyek sorában kiemelkedő, de nem kizáró jelentőségűek a nemzetközi szerződések. Az elmúlt évtizedekben Magyarország nemzetközi kapcsolatai is rohamosan bővülnek, a Magyar Állam külpolitikai céljainak elérése érdekében kiterjedt együttműködést folytat a nemzetközi élet legkülönfélébb szereplőivel, amelynek kereteit egyebek között a felek akarat-megegyezését tükröző különféle dokumentumok adják. Általában igaz, hogy a megegyezés a felek céljainak, érdekeinek, felfogásának, belső viszonyainak az eredője, ám az akaratmeg egyezés létrejötte nem minden esetben jelenti azt, hogy a szerződő felek percepciója is azonos. A nemzetközi szerződéseket szabályzó nemzetközi jogi normák az univerzális szokásjog részét képezik, de korántsem fedik le a teljes spektrumot. A nemzetközi jog mellett nem elhanyagolható szerep jut az államok sokszor eltérő belső jogi szabályinak.

Megítélésem szerint a hatályos magyar jogi szabályozás, ami lényegében az Alaptörvény néhány hatásköri rendelkezését és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvényt jelenti, nem kellően rugalmas a nemzetközi életben meglévő sokféleség jogi leképzésére. Mindenekelőtt túlzottan leegyszerűsítő az Nksztv. kínálta megoldás az un. tárcaközi megállapodásokat illetően. Az Nksztv. 4. § (2) bekezdésének – egyébként nyelvtanilag hibás – szövege²⁶ nem zárna ki, hogy az országgyűlés vagy a kormány felhatalmazása alapján minisztérium vagy országos hatáskörű szerv nemzetközi szerződésben szerződő félként szerepeljen. *De lege ferenda* megfontolandónak tartom, hogy nemzetközi szerződés alanya bizonyos esetekben minisztérium vagy országos hatáskörű szerv is lehessen. A magyar jogrendszerből hiányzik a nemzetközi szerződésnek nem minősülő nemzetközi jellegű dokumentumok jogi minősítésének és megkötésük rendjének szabályozása.

A bevezetőben már jeleztem, hogy a magyar jogszabályok százas nagyságrendben tartalmaznak hivatkozást nemzetközi szerződésre. Ezek egy része bizonyosan a dualista felfogás túlhajtásából, méginkább a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó alapelvek érvényesülése iránti bizalmatlanságból eredeztethető. Minek kellenének egyébként ilyen utalások, ha a magyar joggyakorlat természetesnek venné, hogy a nemzetközi szerződések *eo ipso a lex specialis* helyzetében vannak a belső jogszabályokkal szemben. A magyar jogrendszernek ez a sajátossága időnként a magyar kormányzati szerveket is arra készítheti, hogy külpolitikai célok elérése érdekében „nemzetközi

²⁶ „A miniszternek és a központi államigazgatási szervnek az általa külföldi állami szervvel vagy nemzetközi szervezettel kötött, a 2. § a) pontja értelmében nemzetközi szerződésnek nem minősülő, megállapodás tervezetét a megállapodás tárgyalásának megkezdése és aláírása előtt a külpolitikáért felelős miniszter részére meg kell küldenie. Ha a megállapodás tervezete alapján a külpolitikáért felelős miniszter azt állapítja meg, hogy a megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül, a továbbiakban a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást kell követni.”

szerződésben” érjenek el kivételt a magyar jogszabályok érvényesülése alól. Mindezek mögött a kormányzat mozgásterének terjedelmére vonatkozó eltérő államfilozófiai megfontolások húzódnak. A kontraktuális nemzetközi szerződések esetén a magam részéről a kormányzati hatalomnak a jogállamiság határain belüli minél szélesebb kiterjesztésére voksolok. Teszem azt, annak tudatában is, hogy az atipikus nemzetközi szerződések háttérében sokszor a nemzetközi kapcsolatok fejlesztésére irányuló – jogos – kormányzati akarat van.

A jogszabályi keret mögé fel kell sorakoztatni egy elméletileg alaposan végiggondolt, következetes gyakorlatot. Ez különösen vonatkozik a nemzetközi együttműködést szabályzó dokumentumokra. Ma sokszor átláthatatlan megfontolások alapján szakterületenként eltérő gyakorlat tapasztalható abban a tekintetben, hogy az együttműködést előírányzó – egyébiránt nemzetközi jogi szempontból jogokat és kötelezettségeket nem feltétlenül tartalmazó – okmány kormányközi szerződés vagy tárcaközi megállapodás alakját ölti fel. Az igazságügyi tárcának az alkotmányosság őrzőjeként betöltött szerepét és a szerződés előkészítéséért felelős szerv szakmai kompetenciáját ötvözve a nemzetközi szerződések előkészítésében és a tárgyalások során az eddiginél nagyobb lehetőséget és felelősséget kellene kapnia a Külügyminisztériumnak, mivel optimális esetben a külügyi tárcánál akumulálódnak azok az ismeretek, amelyek egy adott nemzetközi okmány nemzetközi és államon belüli megítélését elősegíthetik.