

Hautzinger Zoltán

A NATO SOFA Megállapodás rendészeti összefüggései¹

A katonaság rendészeti vagy rendvédelmi funkciói törvényben meghatározott, szigorú feltételek fennállása esetén. A rendészet katonai aspektusai. A NATO SOFA Megállapodás katonai rendészeti természetű rendelkezéseinek célja. A Megállapodás rendészeti típusú rendelkezései, a határrendészeti és az idegenrendészeti vetületek.

Egy jogállam reguláris katonai szerve alapesetben nem szervezhető rendészeti feladatok ellátására, ennek ellenére mégsem lehet állítani, hogy a katonaságnak ne lehetnének rendészeti vagy rendvédelmi funkciói. Amennyiben a rendészet fogalmát funkcionális értelemben, azaz annak tevékenységi területein keresztül ragadjuk meg,² akkor azt kell látnunk, hogy katonai szervek bizonyos esetekben, törvényben meghatározott, szigorú feltételek fennállása esetén felléphetnek jogalkalmazói szerepkörben is. Ezt a kizárólag a közrendhez és közbiztonsághoz kapcsolódó tevékenységet minősített (szükség- vagy rendkívüli) állapot idején, avagy külföldi misszió során lehet megvalósítani, és csak abban az esetben, ha a rendvédelmi szervek (rendőrség, pénzügyőrség, büntetés-végrehajtási szervezet) ereje az adott helyzet kezelésére nem elegendő. Ezek már konkrét rendészeti feladatok, és tekintettel arra, hogy a katonai szervek kívüli, a civil állampolgárokat érintő tevékenységről van szó, külső rendészeti feladatoknak is nevezhetjük. Megjegyzendő azonban, hogy napjainkban még válságkezelés során sem beszélhetünk kizárólagos katonai rendészeti (rendvédelmi) tevékenységről, mivel a katonai erőnek lényegében a konfliktusban résztvevő felek szétválasztása és a fegyverszünet biztosítása a

1 2011. május 24-én, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, *A külföldön tartózkodó csapatok jogállását meghatározó NATO-megállapodás (a NATO-SOFA) 60. évfordulója* című szakmai-tudományos konferencián, *A SOFA megállapodás rendvédelmi összefüggései* címmel elhangzott előadás szerkesztett változata.

2 A rendészet – mint jogilag szabályozott, állami, közigazgatási tevékenység – célja a jogszabályok által konstituált rendet fenyegető veszélyek elhárítása, megelőzése, a rend helyreállítása, azaz a jogi rend védelme, amelynek során arányos, célszerű és szükségszerű közhatalom gyakorolható. Vö. Fábián Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest–Pécs, 2010. Dialóg Campus Kiadó, 123. o.

feladata, míg a törvényes rend és közbiztonság védelme a rendvédelmi szervek kötelezettsége.³

A rendészet katonai aspektusai a fentiek mellett akkor is értelmezhetőek, amikor a katonai szerv saját szervezeti struktúráján belül ellenőrző, kiszolgáló (ellátó-biztosító), fegyelmi vagy büntetőeljárás funkciókat valósít meg. Ez a belső katonai rendészet, és ennek ellátására számos ország saját szervezeti egységet, katonai rendőrséget vagy csendőrséget hozott létre. E megállapításból következik, hogy míg a katonai külső rendészethez (katonai rendvédelem) maga a katonaság, addig a belső rendészethez a katonaságon belüli jogalkalmazói apparátus, nem utolsó sorban a katonaságon felül álló nem katonai (civil) kontroll kapcsolódik.

Mínt hogy e tanulmány a külföldön tartózkodó csapatok jogállását meghatározó NATO megállapodás⁴ hatvanadik évfordulója jegyében megrendezett konferenciára készült, céljának nem az tekinthető, hogy a katonai erők közbiztonság és közrend védelme érdekében foganatosított (külső rendészeti vagy rendvédelmi) feladatait vegye számba, hanem az, hogy a fent említett megállapodás szövege alapján kitérjen néhány, a katonai szervezet belső működését szabályozó, funkciójánál fogva rendészeti tartalmú feladatra.

A NATO SOFA Megállapodás rendészeti típusú rendelkezései

A NATO SOFA Megállapodás rendelkezéseinek kiindulópontja – az annak magyarországi megerősítéséről és kihirdetéséről szóló törvény⁵ indokolása szerint – az a kötelezettség, amely előírja azon a NATO-tagállam (Szerződő Fél) a törvényeinek tiszteletben tartását, amelynek területén a fegyveres erő (polgári állomány) tartózkodik vagy átvonul.⁶ A szabályozás tartalmaz idegenrendészeti és határrendészeti (III. Cikk), igazgatásrendészeti (IV–VI. Cikk), katonai büntetőjogi (VII. Cikk), polgári jogi (VIII. Cikk), magánjogi, munkajogi, társadalombiztosítási jogi (IX. Cikk), pénzügyi jogi, adójogi (X. Cikk), illetve vám- és devizajogi (XI–XIV. Cikk) kérdéseket.

Rendészeti vonatkozásban – ide nem értve a lentebb tárgyalandó határrendészeti és idegenrendészeti rendelkezéseket – említésre méltó például, hogy a fogadó államnak vagy érvényesnek kell elfogadnia, vezetői vizsga és díj nélkül, a küldő állam vagy annak alsóbb szintű hatóságai által a fegyveres erő, illetve polgári állomány tagja részére kiállított jogosítványt, vezetői engedélyt, illetve katonai vezetői engedélyt, avagy ilyen személynek saját vezetői engedélyt kell kiállítani vezetői

3 Boda József: A katonai, rendőri és civil (nem katonai) feladatok kölcsönkapcsolata, komplex értelmezése. Hadtudomány 2010. 1–2. sz. 26. o.

4 Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete részes államainak fegyveres erők jogállásáról szóló 1951. június 19-ei londoni megállapodása (NATO SOFA).

5 Az Észak-Atlanti Szerződés részes államai és a Békepartnerség más résztvevő államai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló megállapodás és annak kiegészítő jegyzőkönyve megerősítéséről és kihirdetéséről szóló 1995. évi CII. törvény.

6 A NATO SOFA II. Cikke szerint: „A fegyveres erő, polgári állomány és ezek tagjainak, illetve hozzátartozóinak kötelessége a fogadó állam törvényeit tiszteletben tartani, és tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely ezen Megállapodás szellemével összeegyeztethetetlen, különösen a fogadó államban kifejtett bármilyen politikai tevékenységtől. A küldő államnak is kötelessége ennek érdekében megfelelő intézkedéseket hozni.”

vizsga megkövetelése nélkül. Szintén el kell fogadnia a fogadó államnak, hogy a küldő állam szolgálati járműveinek a rendszámtáblán kívül egy megkülönböztető nemzeti jelzéssel rendelkezniük kell, a fegyveres erő tagja egyenruhát visel, valamint fegyvert (lőfegyvert) birtokol, ha erre parancs értelmében felhatalmazással rendelkezik.

Külön jelentőséggel bír a Megállapodás a katonai büntető eljárásjog vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy e tanulmánynak most nem tárgya a szövetséges fegyveres erő tagja által elkövetett, magyar joghatóság alá tartozó bűncselekmény miatt lefolytatott büntetőeljárás vizsgálata, pusztán annyit fontos megjegyezni, hogy a Megállapodás VII. Cikke az egyes országok közötti – elsősorban katonai – büntetőeljárások pozitív összeütközésének feloldására szolgál. E szerint a fogadó állam hatóságának joghatósága van a fegyveres erő vagy polgári állomány tagja, illetve hozzátartozója által a fogadó állam területén elkövetett, a fogadó állam törvényei szerint bűncselekménynek minősülő cselekmények esetében, tekintet nélkül arra, hogy az a küldő állam szerint büntetendő-e vagy sem. A fogadó – jelen esetben a magyar – állam büntető joghatósága azonban e téren nem kizárólagos. Az Egyezmény ugyanis a küldő állam joghatóságának elsőbbségét írja elő, amennyiben a bűncselekmény kizárólag ez állam tulajdona vagy biztonsága, vagy kizárólag ez állam fegyveres erőinek vagy polgári állományának tagjai, illetve hozzátartozóik személye vagy tulajdona ellen követték el, illetve akkor is, ha a bűncselekmény szolgálati kötelezettség teljesítése közben elkövetett tevékenység vagy mulasztás. Minden más bűncselekmény esetében a fogadó állam hatóságait illeti az elsőbbség a joghatóság gyakorlására. Erről azonban – az Egyezmény megengedő szabálya alapján – a fogadó állam a küldő állam értesítése mellett lemondhat, avagy e lemondás – a büntetőeljárás átengedése – a küldő állam részéről diplomáciai úton kezdeményezhető.

Megjegyzendő, hogy a Megállapodás hallgat a szabálysértési jog alá tartozó cselekmények elbírálásáról. Ez azt jelenti, hogy a szabálysértések esetében – kiváltképp a II. Cikkben rögzített alapelvszerű rendelkezésből kiindulva – a fogadó államnak van joghatósága. Nehezíti e jog érvényesítését, hogy egyfelől különösen a szolgálati helyen, avagy a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértések a fogadó állam szabálysértési hatósága előtt leplezettek maradnak, másfelől az ismeretté vált szabálysértések tekintetében – a magyar szabályozástól eltérő módon – nincs lehetőség azok fegyelmi útra utalására. Ennél fogva mindazokban az esetekben, amikor szövetséges fegyveres erő tagja szabálysértést – közigazgatási bírságolási jogkörbe tartozó cselekményt – követ el, a szabálysértési eljárást az általános szabálysértési (közigazgatási) hatóságoknak kell lefolytatniuk. Ez pedig nyilván nem szerencsés abban az esetben, ha a szolgálati helyen vagy szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértés helyes megítéléséhez katonai szakértelemre van szükség. Indokolt volna tehát a magyar szabálysértési jog fejlesztése egy speciális hatáskörű és kizárólagos illetékességű katonai szabálysértési hatóság irányába, amely – a szabálysértés fegyelmi eljárásban való elbírálásához hasonlóan – szakszerűbben tudná megítélni a külföldi katona által legalább a szolgálattal összefüggésben elkövetett cselekményeket.

A NATO SOFA Megállapodás határrendészeti vetületei

A Megállapodás vonatkozó (III. Cikke) értelmében „... a fegyveres erő, illetve annak tagjai beutazásáról és kiutazásáról hozott előírásoknak megfelelően ezen állomány tagjai mentesülnek az útlevél- és vízumszabályozás (...) alól a fogadó állam területére való beutazás és annak elhagyása során”.

A szövetséges csapatmozgások határrendészeti kérdései a határforgalom ellenőrzésében meglévő szigorú, elsősorban nem is a magyar jogalkotó, hanem az Európai Közösség által megteremtett szabályok alóli kedvezmények igénybevételével kapcsolatosan merülnek fel. A szóban forgó elsődleges jogforrás az ún. schengeni határ-ellenőrzési kódex.⁷ Ennek a személyek egyes kategóriáira vonatkozó különleges szabályokról szóló VII. melléklete határozza meg, hogy a feladataik ellátásával kapcsolatban végrehajtott határátlépés során a Megállapodás hatálya alá tartozó személyek elsőbbségben részesíthetők, amennyiben a szükséges okmányokkal (katonai személyi igazolvány és utazási parancs, kiküldetési rendelvény, illetve egyéni vagy csoportos menetparancs) rendelkeznek.

A közösségi jogi szabályozást a magyar jogban rendeleti formában pontosították tovább. Így kormányrendelet szól a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól,⁸ és miniszteri rendelet szabályozza a katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetését,⁹ illetve a NATO-menetparancs alkalmazásának szabályait.¹⁰

A kormányrendelet elsődleges feladata meghatározni, hogy csapatmozgásnak minősül a Magyar Honvédségnek és a külföldi fegyveres erőknek az államhatár átlépésével járó olyan tevékenysége, amely alaprendeltetésből fakadó feladatok (be)gyakorlására vagy végrehajtására irányul, e feladatokra vonatkozó katonai szabályzatok előírásai alapján történik, és szervezett formában, katonai vezetés vagy egyes külföldi fegyverese erőkre érvényesülő más felelős vezetés alatt valósul meg.¹¹

A kormányrendelet kitér arra is, hogy mi nem minősül katonai csapatmozgásnak. Ezek a következők:

- a katonai szakmai, partneri látogatásokon és azok előkészítésében történő részvétel;
- nyílt vagy zártkörű kereskedelmi, (hadi)technikai bemutatókon és azok előkészítésében történő részvétel;

7 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelete.

8 A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI.14.) Korm. rendelet.

9 A katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetéséről, a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtéren közlekedő légi járművek határforgalmi ellenőrzéséről, valamint a menet közbeni ellenőrzésre kijelölt vasútvonalakról és víziutakról szóló 68/2007. (XII.28.) IRM rendelet.

10 A NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról szóló 32/2007. (VIII. 15.) HM rendelet.

11 190/2000. Korm. rendelet 1. § (1) bek.

- a gyógykezelésen, üdültetésen, sportrendezvényeken és azok előkészítésében való részvétel;
- hagyományőrző, kegyeleti, kulturális, társadalmi rendezvényeken és azok előkészítésében történő részvétel;
- nemzetközi szervezet által szervezett és vezetett műveletekben az időszakos katonai megfigyelői és katonai szaktanácsadói feladatok ellátása;
- a nem műveleti területen működő, többnemzeti – akár állandó, akár csak egy adott művelet irányítása érdekében létrehozott – parancsnokságokon történő szolgálatteljesítés, ha az nem jár a tényleges műveleti területre küldéssel;
- a más állam katonai vagy más állami szervénél, valamint nemzetközi szervezetenél történő egyéni szolgálatteljesítés;
- tanulmányok (ideértve a képzés gyakorlati részét is) folytatása;
- a behozatali vagy kiviteli engedéllyel rendelkező hadiipari, illetve beruházási célú katonai szállítmány kísérete vagy rakomány őrzése;
- a NATO-tagállamok állami légijárműveinek (esetenként legfeljebb négy légijárműből álló kötelék) navigációs gyakorló repülése és technikai leszállása;
- más, az előzőekhez hasonló céllal történő katonai mozgás.¹²

A csapatmozgások definiálására azért volt szükség, hogy a magyar jogi szabályozás konkrétan behatárolja a Megállapodás szerinti határellenőrzési kedvezményt biztosításának körülményeit. A kormányrendeleti szabályozáshoz tartozik továbbá az is, hogy a katonai mozgások határforgalmi ügyintézéséhez szükséges részletes adatokat a Honvédelmi Minisztérium illetékes szerve koordinálja, ideértve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és az Országos Rendőr-főkapitányság haladéktalan értesítését.

A katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetésének rendjét – a kormányrendeleti felhatalmazást idézve határrendészetért felelős¹³ – miniszteri rendelet szabályozza. E szerint külföldi katonai alakulat és szállítmány államhatáron történő átlépésekor ellenőrizni kell a külföldi fegyveres szerv által kiadott arcképes igazolványt, egyéni vagy csoportos menetparancsot, a katonai alakulat polgári állományú tagjának úti okmányát.

Az átlépés rendjéhez tartozik az is, ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály a katonai szállítmány hazai biztosítására rendőri kísérést határoz meg, a katonai alakulat beléptetése csak a kísérő rendőri erők megérkezését követően hajtható végre.¹⁴

A NATO SOFA Megállapodás idegenrendészeti vetületei

Az államhatár átlépéséhez köthető határrendészeti feladatok mellett kell foglalkozni a Megállapodás szerződő feleire, azon belül is az Európai Gazdasági Térséghez nem tartozó államok polgárai (ún. harmadik országbeli állampolgárok) Magyarországra történő beutazására és tartózkodására vonatkozó idegenrendészeti természetű kérdésekkel. A Megállapodás III. Cikke erre is tartalmaz szabályt, miszerint „... a fegyveres erő,

¹² 190/2000. Korm. rendelet 1. § (2) bek.

¹³ 190/2000. Korm. rendelet 8. § (2) bek.

¹⁴ 68/2007. IRM rendelet 1. § (1)(3) bek.

illetve annak tagjai beutazásáról és kiutazásáról hozott előírásoknak megfelelően ezen állomány tagjai mentesülnek (...) az idegenrendészeti eljárás (...) a fogadó államban érvényes, a külföldiek nyilvántartását és ellenőrzését érintő szabályozás alól, nem tekinthetők viszont jogosultnak a fogadó állam területén állandó tartózkodási vagy letelepedési jog megszerzésére”.

A Megállapodás idézett rendelkezése azt a célt szolgálja, hogy a fegyveres erő tagja vagy polgári alkalmazottja tartózkodási jogosultsága nem idegenrendészeti szabályok alkalmazásával, a fogadó állam döntése alapján, hanem a küldő állam katonai célú foglalkoztatásával, meghatározott időre szóló, célirányos feladat végrehajtására vonatkozó kiküldetésével létesül. A Megállapodás hatálya alá tartozó polgári személyekre vonatkozóan továbbá a beutazás könnyítése és a tartózkodással kapcsolatos adminisztráció egyszerűsítése érdekében a magyar idegenrendészeti törvény is tartalmaz sajátos rendelkezéseket. Ezek értelmében a polgári állomány és a hozzátartozók mentesülnek a három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízum beszerzésének kötelezettsége, valamint a beutazási és tartózkodási feltételek igazolása alól.¹⁵

A külföldi fegyveres erő Magyar Köztársaság területére történő belépését és tartózkodását akkor kell szolgálati célúnak tekinteni, ha azt az Országgyűlés vagy a kormány Alkotmányban meghatározott jogkörénél fogva engedélyezte. Továbbá akkor, ha az az állomány tagjának hivatalos vagy szolgálati feladatai ellátása érdekében történik, és a belépésről, valamint a szolgálati célról az állományt küldő állam illetékes hatósága a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumot katonadiplomáciai úton, a belépés tervezett idejénél legalább 3 nappal megelőzően értesíti.¹⁶

Sajátos idegenrendészeti kötelezettség olvasható ki abból a normából is, amelyet a Megállapodás valamely hatálya alá tartozó személy fogadó államból indokolt kiutasítási jogával összefüggésben fogalmaz meg. Egyfelől a küldő állam fegyveres erőinek állományába tartozó katona vagy a polgári állományú tagja nem utasítható ki, a fogadó állam azonban kérheti az állam területéről történő eltávolítását. Más a gyakorlat abban az esetben, ha a hazai hatóságok büntető vagy idegenrendészeti eljárásban olyan külföldivel szemben járnak el, aki már nem tagja a szövetséges fegyveres erőnek vagy polgári állománynak, illetve családtagként tartózkodik a fogadó állam területén. Ekkor ugyanis él egy ország – így hazánk – kiutasítási joga azzal a kitételrel, hogy a polgári személlyel szemben indult büntetőeljárásról és annak befejezéséről, valamint kiutasításáról az idegenrendészeti hatóság köteles értesíteni a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt szervet, a küldő állam tájékoztatása céljából.¹⁷

A fogadó állam kiutasítási joga a küldő állam visszafogadási kötelezettségével párosul. A megállapodás szól arról is, ha a fogadó állam kérelmezi a fegyveres erő katona vagy a polgári állományú tagjának az állam területéről történő eltávolítását, illetve a fegyveres erő volt katonai vagy polgári állományú tagját vagy a tag, illetve

15 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harm.tv.) 31. § (2) bek.

16 A Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvény 3. § (2) bek.

17 Harm.tv. 31. § (2) bek.

volt tag családtagját kiutasítja, a küldő állam hatóságainak felelőssége azokat saját területükön fogadni, vagy a fogadó állam területén kívül helyezésükre másképp intézkedni. Ez utóbbi kitétel azokra a személyekre (hozzátartozókra) vonatkozik, akik nem állampolgárai a fogadó államnak, és mint fegyveres erő katonai vagy polgári állományú tagjai léptek be az állam területére, vagy azzal a céllal, hogy ilyen tagokká váljanak.

* * *

A NATO SOFA Megállapodás katonai rendészeti természetű rendelkezései azt a célt szolgálják, hogy a Megállapodás szerződő feleinek fegyveres erő vagy polgári állományú tagjai büntető eljárásjogi, illetve közigazgatási jogi szempontból sajátos megítélésben részesüljenek. E speciális hatály sem mentesíti azonban a Megállapodás hatálya alá tartozó személyeket az alól, hogy azok minden körülmények között kötelesek betartani a fogadó állam jogrendjét, csupán bizonyos esetekben más elbírálást biztosít. Ezek a könnyítések az adott katonai, szolgálati feladat minél hatékonyabb végrehajtását segítik.

Probléma merülhet fel azonban, ha a Megállapodásban rögzített személyek – bizonyos mértékben visszaélve a rájuk vonatkozó sajátos kedvezményekkel – nem szolgálati célból hivatkoznak a Megállapodás egyes rendelkezésire, illetve a II. Cikkben előírt jogkövetési kötelezettségüket megszegik. Minthogy ilyen esetekben a fogadó állam jogszabályai nem minden esetben adnak kellő útmutatást, jogalkalmazói körben kell megoldást találni.

Szabálysértési jogi téren emellett felmerül az igény egy sajátos szabálysértési hatósági jogkör meghatározására, míg határ- és idegenrendészeti szempontból az lehet érdekes, hogy az ún. harmadik országbeli katona vagy polgári állományú személy (bizonyos esetekben annak hozzátartozója) magyarországi beutazása vagy tartózkodása milyen körülmények között tagadható meg katonai diplomáciai kellemtelenségek nélkül.