Doktori (Ph.D.) értekezés

Dr. Kovácsné dr. Becánics Adrienn

Debrecen

2023

DEBRECENI EGYETEM

MARTON GÉZA

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

Az Európai Unió jogfejlesztő tevékenysége az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem szemszögéből

Készítette:

Dr. Kovácsné dr. Becánics Adrienn

Témavezető:

Dr. Szűcs Lászlóné Dr. habil. Siska Katalin

egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet- Európában

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Szabadfalvi József

tanszékvezető egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2023.06.13.

DEBRECEN

2023

NYILATKOZAT

Alulírott, dr Kovácsné dr Becánics Adrienn, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, „Az Európai Unió jogfejlesztő tevékenysége az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem szemszögéből" című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2023.06.08.

aláírás

Témavezetői ajánlás

Dr. Kovácsné dr. Becánics Adrienn „Az Európai Unió jogfejlesztő tevékenysége az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem szemszögéből"

című doktori értekezéshez

Az eredendően nemzeti szuverenitáshoz kötődő konzuli védelem az Európai Unió által létrehozott uniós polgárság révén teljesen új utat jár be, melyet a dolgozat mind jogi szabályozási szempontból, mind gyakorlati alkalmazását illetően nyomon követ. Nemzetközi szervezetként az Uniót olyan jogosítványok illetik meg a tagállamok révén, mellyel az uniós polgárság hozzáadott értéket társít a tagállamok állampolgárait hagyományosan megillető konzuli védelem intézményéhez, melynek megvalósulását a dolgozat az EU és a tagállamok, valamint harmadik országok relációjában is tárgyal.

Az uniós polgárság ugyanakkor mindenkoron a tagállami állampolgársághoz kapcsolódik, azokat nem helyettesítve, hanem kiegészítve, így a szerző a magyar állampolgárok számára biztosított konzuli védelem kérdését is körüljárja. A disszertáció leíró- elemző és összehasonlító módszerrel szemlélteti a magyar szabályozás és a többi uniós tagállamban érvényesülő szabályozás hasonlóságait és eltérőségeit egyaránt, megvizsgálja a konzuli védelem sajátosságait a diplomáciai védelemmel szemben. A szerző egységes logikai rendszer mentén haladva elemzi az európai integráció elmélyülésével végbemenő konzuli védelmi szabályozás alakulását, vizsgálva az Európai Bíróság vonatkozó jogértelmezési tevékenységét is. A kutatási terület minél átfogóbb vizsgálata érdekében a szerző empirikus kutatási módszereket felhasználva, a konzuli védelemről való ismereteik tekintetében felmérést végzett az egyetemi tanulmányaikat folytató hallgatók körében, mely vizsgálat eredményeit átülteti a disszertáció vonatkozó fejezeteibe.

Az integráció fejlődése önmagában is jelentős változást hozott a tagállamok egymás közötti együttműködése és koordinációja tekintetében, mindazonáltal az elmúlt évtizedek egyre tornyosuló válsághelyzetei rendkívüli kihívás elé állították a tagállamokat. A globalizáció hatására megváltozott utazási, letelepedési hajlandóság révén szerte a világban élő és utazó állampolgárok védelme egyre nehézkesebbé vált azokban a harmadik országokban. Az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem ezekre a helyzetekre jelent megoldást, melynek gyakorlati hasznosságára az elmúlt évek azelőtt soha nem tapasztalt komplex veszélyhelyzeti szituációi is felhívták a figyelmet. Ezen gondolatok által vezérelve, az értekezés másik fontos

pillére a veszélyhelyzetek és az azok fennálltakor biztosított konzuli védelem elemző bemutatása. A szerző a válsághelyzeti szituációk értelmezéséből kiindulva, az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem érvényesülését a COVID-19 járványhelyzet kitörésének és kezelésének vizsgálatával bezárólag tárgyalja.

Az értekezés tudományos igényű, szakmai szempontból új tudományos eredményekkel bír, melyet logikus, áttekinthető módon mutat be. A szerző a bőséges, kellően alapos szakirodalmi hivatkozását áttekinthető, logikus gondolatvezetéssel szemlélteti, a kutatási téziseit a vonatkozó nemzetközi és hazai jogszabályok egészének felhasználásával indokolja, gyakorlati példákkal alátámasztja.

A doktori értekezés tartalmi és formai szempontok alapján egyaránt megfelel a tudományos szinten elvárt általános követelményeknek. Álláspontom szerint a disszertáció megfelel a Debreceni Egyetem Doktori Szabályzata által támasztott generális, valamint az Állam- és Jogtudományi Karon elvárt speciális követelményeknek. Fent nevezett indokok alapján a doktorjelölt értekezésének nyilvános vitára történő bocsátását javasolom.

Debrecen, 2023.05.27.

Dr. Szűcs Lászlóné Dr. habil. Siska Katalin
egyetemi docens
témavezető

Tartalomjegyzék

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE 12

I. BEVEZETÉS 14

I.1. A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLÁSA 14
I.2. A DOLGOZAT TÁRGYA ÉS FELÉPÍTÉSE 14
I.3. A KUTATÁS MENETE, MÓDSZERTANA 17
I.5. BEVEZETŐ GONDOLATOK 21

II. A MODERNKORI KONZULI TEVÉKENYSÉG ÉS ANNAK JOGFORRÁSAI 22

II.1. A MODERNKORI KONZULI TEVÉKENYSÉG TÖRTÉNETI ÖSSZEFOGLALÁSA MAGYARORSZÁG VONATKOZÁSÁBAN 22
II.2. A KONZULI VÉDELEM NYÚJTÁSÁNAK FELTÉTELEI A MAGYAR JOGBAN 26
II.3. A DIPLOMÁCIAI ÉS A KONZULI VÉDELEM ELHATÁROLÁSA 28
II.4. A KONZULI VÉDELEM FOGALMI ELEMEI AZ ALAPTÖRVÉNY SZERINT 30
II.5. KÖVETKEZTETÉSEK 33

III. KONZULI VÉDELEM A GYAKORLATBAN 35

III.1. TANÁCSADÁS ÉS SEGÍTSÉGNYÚJTÁS 35
III.2. BAJBA JUTOTT MAGYAR ÁLLAMPOLGÁROK VÉDELME 36
III.3. SEGÍTSÉGNYÚJTÁS BALESET VAGY BŰNCSELEKMÉNY ÁLDOZATAINAK, SÚLYOS, SÜRGŐS ELLÁTÁST IGÉNYLŐ BETEGNEK 37
III.4. SEGÍTSÉGNYÚJTÁS KATASZTRÓFA, HÁBORÚ VAGY FEGYVERES ÖSSZEÜTKÖZÉS ESETÉN 38
III.5. SZEMÉLYES SZABADSÁGUKBAN KÜLFÖLDÖN KORLÁTOZOTT MAGYAR ÁLLAMPOLGÁROK VÉDELME 39
III.6. SEGÍTSÉGNYÚJTÁS HALÁLESET BEKÖVETKEZÉSEKOR 41
III.7. KISKORÚ VAGY CSELEKVŐKÉPESSÉGÉBEN KORLÁTOZOTT MAGYAR ÁLLAMPOLGÁR VÉDELME 42
III.8. INTÉZKEDÉS ÜGYEINEK VITELÉBEN AKADÁLYOZOTT SZEMÉLY ÉRDEKÉBEN 42
III.9. TOVÁBBI KONZULI VÉDELMI FELADATOK 43
III.10. KONZULI VÉDELMI SZITUÁCIÓK AZ UNIÓS NORMAALKOTÁS FÉNYÉBEN 43

IV. KONZULI VÉDELEM MINT AZ UNIÓS POLGÁRT MEGILLETŐ JOGOSULTSÁG 47

IV.1. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG TERMÉSZETE 47
IV.2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS A TAGÁLLAMI ÁLLAMPOLGÁRSÁG VISZONYA 50
IV.3.AZ UNI ÓS POLGÁRSÁG, MINT STÁTUSZ ÉS MINT JOGOSULTSÁGOK MEGTESTESÍTŐJE 54
IV.4. KONZULI VÉDELEM A SZERZŐDÉSEKBEN ÉS AZ ALAPJOGI CHARTÁBAN 56
IV.5. KONZULI VÉDELEM MINT ALANYI JOG 69
IV.6. AZ UNIÓS POLGÁR KONZULI VÉDELME = EGYENLŐ BÁNÁSMÓD KÖVETELMÉNY? 72
IV.7. A KONZULI VÉDELEMHEZ VALÓ JOG KORLÁTOZÁSÁNAK TARTALMI KÉRDÉSEI 76
IV.8. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK 80

V. AZ EURÓPAI POLGÁROK VÉDELMÉNEK NEMZETKÖZI ELŐZMÉNYEI 83

V.1. EURÓPA TANÁCS 83
V.2. EURÓPAI UNIÓ 85
V.2.1. Konzuli vagy diplomáciai védelem? 86
V.2.2. Maastricht- az uniós polgárság és a hozzá fűződő jogosultságok 89
V.2.3. A 95/553/EK határozat 94
V.2.4. Az ideiglenes útiokmány létrehozásáról szóló 96/409/KKBP határozat 96
V.2.3. Szabálykövetés jogi kötelező erő nélkül- soft law jellegű megoldások 98
V.2.4. Másodlagos jogalkotási lehetőségek Lisszabon után 100
V.2.5. Védelem Lisszabon után - az uniós polgár egységes védelme harmadik államokban?! 102
V.3. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK 105

VI. A 2015/637/EU IRÁNYELV RÉSZLETES BEMUTATÁSA 107

VI.1. A 2015/637/EU IRÁNYELV ÁLTAL LEFEKTETETT NÓVUMOK 107
VI.1.1. A kedvezményezettek körének pontosítása 107

VI.1.2. Gyakorlati megállapodásokra vonatkozó szabályozás ... 108
VI.1.3. A tiszteletbeli konzulok helye az uniós polgárok részére nyújtott védelemben ... 109
VI.1.4. A segítségnyújtás típusai ... 110
VI.2. Az Európai Külügyi Szolgálat szerepe a konzuli védelem biztosításában ... 111
VI.3. Consular On-Line (CoOl) ... 113
VI.4. Helyi együttműködések ... 114
VI.5. A vezető állam elve („Lead State Concept") megjelenése az irányelvben ... 115
VI.6. Az irányelv és a Polgári Védelmi Mechanizmus intézménye ... 117
VI.7. Cizelláltabb szabályozás a pénzügyi segítség nyújtásáról ... 118
VI.8. Az Alapjogi Charta által elismert alapvető jogok és alapelvek ... 120
VI.9. Részkövetkeztetések ... 120

VII. AZ UNIÓS IDEIGLENES ÚTIOKMÁNY AKTUALIZÁLÁSA- A 2019/997 TANÁCSI IRÁNYELV RENDELKEZÉSEI 123

VII.1. Jogalkotási munkálatok ... 123
VII.2. Az ideiglenes útiokmány kiállításának feltételei ... 126
VII.3. A jogosultság kiterjesztése a jogalanyok és jogalkotók viszonylatában ... 129
VII.4. Részkövetkeztetések ... 133

VIII. A KONZUL SZEREPE A SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK TÉRSÉGÉBEN ... 135

VIII.1. A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény (BKE) ... 136
VIII.2. A konzuli kapcsolattartáshoz való jog a Nemzetközi Bíróság értelmezésében ... 138
VIII.3. A konzuli kapcsolattartáshoz való jog biztosítása az Amerikai Egyesült Államokban - követendő példa? 139
VIII.4. Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának döntései és hatása a Nemzetközi Bíróság vonatkozó ítéleteire ... 141
VIII.5. A konzuli kapcsolattartáshoz való jog és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata ... 144
VIII.6. A konzuli védelem megvalósulása az Európai Unió tagállamaiban a Szabadság, biztonság és jog térségének határai között ... 149
VIII.7. A konzul szerepe a személyes szabadságuktól külföldön megfosztott magyar állampolgárok védelmében a büntetésvégrehajtás ideje alatt ... 158
VIII.8. A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény vonatkozó rendelkezései ... 159
VIII.9. Magyarország és Belgium között fennálló kétoldalú konzuli egyezmény ... 163
VIII.10. Részkövetkeztetések ... 164

IX. KONZULI VÉDELEM A VÁLSÁGHELYZETEK FENNÁLLTAKOR ... 166

IX.1. A válsághelyzet fogalmának tisztázása a konzuli védelem szemszögéből ... 167
IX.2. A válságkezelésre vonatkozó kezdeti szabályozás ... 169
IX.3. Bizottsági javaslatok a konzuli védelem fejlesztésére ... 171
IX.4. Válsághelyzetek kezelése a 2015/637/Eu irányelv rendelkezései szerint ... 173
IX.4.1. A válsághelyzet megelőzésének szakasza ... 177
IX.4.2. A vészhelyzet mérséklése ... 179
IX.4.3. A segítségnyújtás szakasza ... 181
IX.4.4. Az EUMSz 23. cikkének gyakorlati alkalmazása ... 184
IX.4.5. A Tanács elnökségének szerepe a válsághelyzetek kezelésében ... 185
IX.4.6. A Lead State Concept jelentősége ... 187
IX.4.7. A helyreállítás fázisa ... 189
IX.5. Részkövetkeztetések ... 190

X. A POLGÁRI VÉDELMI MECHANIZMUS ÉS A KONZULI VÉDELEM METSZÉSPONTJAI ... 192

X.1. A polgári védelmi mechanizmus történeti előzményei ... 192
X.2. A Lisszaboni Szerződést megelőző szabályozás ... 194
X.3. Polgári védelem biztosítása az EUMSz keretei között ... 195
X.4. Az Európai Parlament és a Tanács határozatai a polgári védelem területén ... 198
X.4.1. Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/Eu határozata ... 198
X.4.2. Az Európai Parlament és a Tanács 2019/420/EU határozata ... 201

X.7. Az EU által működtett válságelhárítási mechanizmusok és azok összefonódása a konzuli védelemmel 203
X.8. Részkövetkeztetések 206

XI. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG VÉDELME VÁLSÁGSZITUÁCIÓBAN: AZ EU ÉS A TAGÁLLAMOK EGYÜTTMŰKÖDÉSE A COVID-19 PANDÉMIA KITÖRÉSÉNEK IDEJÉN 208

XI.1. A SARS- COV-2 vírus világszintű megjelenése 208
XI.2. Az Európai Unió jogi és politikai szabályozása a konzuli védelem síkján a járványhelyzet kitörésekor 210
XI.3. A válságkezelés lépései- az UPVM és a konzuli védelem együttes érvényesülése 215
XI.3.1. Repatriálás- hazaszállításra indított repülőjáratok 215
XI.3.2. RescEU-készlet alkalmazása 217
XI.4. Jövőbeli szabályozási irányvonalak a válságkezelésben 220
XI.4.1. A 2021/836/Eu rendelete az uniós polgári védelmi mechanizmusról 221
XI.4.2. A Bizottság jelentése az uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő intézkedésekről 225
XI.5. Részkövetkeztetések 231

XII. A KONZULI VÉDELEM DE LEGE FERENDA IRÁNYVONALAI 232

XIII. VÉGKÖVETKEZTETÉSEK, A DOLGOZAT HIPOTÉZISEINEK MEGVÁLASZOLÁSA 239

XIV. IRODALOMJEGYZÉK 252

XV. FÜGGELÉK 277

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ARGUS General Rapid Alert System (az EU általános biztonsági sürgősségi riasztórendszere)

BDSz A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés

BKE A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény

CARE Citizens Consular Assistance Regulation for Europe (Polgárok konzuli segítségnyújtásának európai szabályozása)

CCA Crisis Coordination Arrangements

CCT Core Crisis Team (EKSZ válságkezelési csoport)

CECIS The Common Emergency Communication and Information System (Közös Veszélyhelyzeti Kommunikációs és Tájékoztatási Rendszer)

CFSP Common Foreign and Security Policy (Közös kül- és biztonságpolitika)

CoOl- Consular Online (közös uniós konzuli levelezőrendszer)

COCON Working Party on Consular Affairs (a Tanács konzuli ügyekkel foglalkozó munkacsoportja)

COREU Correspondence EUropéenne (Európai közös levelezőrendszer)

DG ECHO Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (Európai Bizottság Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága)

EERC European Emergency Response Capacity (Európai Vészhelyezet-kezelési Képesség)

EGT Európai Gazdasági Térség

EJAB Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága

EJEE Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény

EJEB Emberi Jogok Európai Bírósága

EK Európai Közösség

EK-Szerződés Az Európai Közösség Maastrichti Szerződéssel módosított Alapító Szerződése

ENSZ Egyesült Nemzetek Szervezete

ERCC Emergency Response Coordination Centre (Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ)

EU Európai Unió

EUMS European Union Military Staff (Európai Unió Katonai Törzse)

EUMSz Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

EURATOM The European Atomic Energy Community, Európai Atomenergia-közösség

EUSz Az Európai Unióról szóló Szerződés

INTCEN Intelligence Analysis and Reporting Centre (Európai Unió Helyzetelemző és Hírszerző Elemző Központja)

INTERPOL International Criminal Police Organization (Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezete)

IPCR Integrated Political Crisis Response (Integrált politikai válságkezelési intézkedés- EU IPVI)

KKBP Közös kül- és biztonságpolitika

KKU közös konzuli utasítások

KM külügyminiszter

Konztv. 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről

KüM Külügyminisztérium

KKM Külgazdasági és Külügyminisztérium

MIC Monitoring and Information Centre (Monitoring és Információs Központ)

NATO The North Atlantic Treaty Organization (Észak-atlanti Szerződés Szervezete)

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development, (Gazdasági Együttműködés Szervezet)

OJ Official Journal of the European Union (Az Európai Unió Hivatalos Lapja)

REFIT Regulatory Fitness and Performance Programme (Az Európai Bizottság célravezető és hatásos szabályozást célzó programja)

SITCEN Situation Centre (Európai Unió Helyzetelemző Központja)

SIS Schengen Information System (Schengeni Információs Rendszer)

UCPM Union Civil Protection Mechanism (Uniós polgári védelmi mechanizmus)

UPVM Uniós polgári védelmi mechanizmus

Vhr a konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendeletet

I. BEVEZETÉS

I.1. A témaválasztás indokolása

A dolgozat témájának kiválasztása számos előzményre vezethető vissza. Már a jogi egyetemi tanulmányaik idején is kiemelt figyelmet szenteltem a nemzetközi jogi előadásanyag részét képező külszolgálat témakörének, de a konzuli hivatás azon belül is az érdeklődésem középpontjába tartozott. A „külföldi tartózkodás" mint életforma egészen tizennégyéves koromig elkísért, amíg Kárpátalján nevelkedtem. Szüleimmel már gyermekként a konzulátus intézményét látogattam, a vágyódás a magyar hangra és magyar szóra mindvégig gyerekkori álmainkat testesítette meg. Így amikor lehetőségem nyílt az intézmény működését testközelből is megtapasztalni, azonnal megkezdtem a téma behatóbb tanulmányozását, ezért már az egyetemi évek alatt is végeztem kutatásokat, melynek eredményeiről publikációk megjelenésével és szakmai előadások tartásával számoltam be. A konzuli hivatás és a konzuli védelem intézménye számomra mindig többet jelentett egy érdekességeket és újdonságokat nyújtó, érdeklődésre számot tartó témakörnél. Mindazonáltal az Európai Unió által életre keltett uniós polgárság és a hozzá kapcsolódó konzuli védelem olyan szintre emelte a szóban forgó intézményt, melynek mélyrehatóbb ismerete hasznos a tudományos és gyakorlati irányultságú érdeklődő számára egyaránt. Előbbiek tekintetében a jogintézmény fejlődéstörténete, szabályozási mechanizmusainak változásai és annak nyomán a jogérvényesülés hatékonysága, míg utóbbiak a konzuli védelem, mint az állampolgárokat külföldön megillető jogosultságról való tudomásszerzés is számottevő jelentőséggel bír.

I.2. A dolgozat tárgya és felépítése

Az értekezés elsődlegesen az Európai Unió által biztosított konzuli védelem intézményének fejlődését követi nyomon, melynek keretein belül kiemelt figyelmet szentel a magyar állampolgárok számára biztosított konzuli védelem megvalósításának, a magyar szabályozás Európai Uniós tagságából eredő változásainak. A dolgozat áttekinti, hogy a folyamatosan változó gazdasági, kulturális, szociális viszonyok hozta változások miként fejtették ki hatásukat a határokon átívelő letelepedés, utazási hajlandóság, kereskedelmi jellegű tevékenységre vonatkozóan. Ennek mentén nyomon követi a fenti jelenségekre az államok részéről a konzuli védelemre vonatkozóan adott válaszreakciókat. A konzuli védelem jogforrásainak vizsgálatát, valamint annak diplomáciai védelemtől való elhatárolását követően a disszertáció fókuszpontja

leszűkül az Európai Unió tagállamai által biztosított konzuli védelem intézményére. A dolgozat legfőbb célja ezen belül, hogy betekintést nyújtson a konzuli védelem reformjának folyamatára az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában. Annak megvalósulása ugyanis, hogy egy, az államoktól származtatott jogalanyisággal bíró nemzetközi szervezet hathatós szerepet vállal egy tipikusan állami szuverén joggyakorlás területén, kiemelkedő eredményként könyvelhető el a nemzetközi jogi viszonyokban. Az Európai Unió által életre keltett és azt értékes tartalommal megtöltött uniós polgárságot megillető konzuli védelem nem meríthető ki egyszerű kiegészítő védelemként, ami az állampolgár harmadik országban tartózkodásának kérdését illeti. Az annak ellőtte kifejezetten állam és állampolgár közti viszonylatban megvalósuló, a nemzetközi jog által mindössze annak kereteit biztosító szabályozáson túl, egy tagállamok általi szoros együttműködésen alapuló konzuli védelem érvényesülésének fejlődését, annak előnyeit, problémáit járja körül a dolgozat.

Tekintettel arra, hogy a konzuli védelem számos élethelyzetben válhat szükségessé, a dolgozat betekintést kíván nyújtani annak eltérő szegmenseibe, kiemelve a személyes szabadságukban külföldön korlátozott vagy megfosztott állampolgárok esetkörét, illetve a válsághelyzetek fennállása kapcsán megvalósuló védelmet. Előbbi tekintetében a dolgozat két indok mentén veszi alaposabban szemügyre az igazságügyi együttműködés és büntetőeljárás során betöltött konzuli védelmi szerepkört. Egyrészt ily módon kívánja szemléltetni a konzuli védelem biztosításának tagállamok egymás közti viszonyában történő megvalósulását, másrészt a konzuli védelem tekintetében nélkülözhetetlen szereppel bíró érintkezéshez való jog gyakorlati megvalósulását e védelmi esetkör kapcsán járja körül.

Fentiek mentén az érintett fejezet a büntetőeljárás során felmerülő tagállami együttműködés, illetőleg a bűnelkövető származási országa szerint illetékes konzuli szolgálat feladatait vizsgálja. A büntetőeljárás során a konzuli tisztviselőnek azonban nem csupán a küldő állam és a fogadó állam közötti információcsere, koordináció és a fogvatartott áthelyezésében való közreműködés számít feladatának, hanem kiemelt szerephez jut a szabadságától megfosztott személy jogainak védelme terén is. Erre tekintettel a fejezet egyfelől a konzul tagállami együttműködésben betöltött szerepére, másfelől pedig a fogvatartottak konzuli védelmére koncentrál. Célja, hogy betekintést nyújtson az univerzális, valamint az Európai Uniót érintő regionális szintű szabályozás keretei közé, kitekintéssel a magyar-belga bilaterális viszonyban érvényesülő nemzetközi szerződésre, valamint a magyar jogszabályi környezetre. E vizsgálati szempont célja annak alátámasztása, hogy a konzuli védelem többszintű, komplex módon szabályozott terület, melyet az államok által univerzálisan elfogadott keretszabályozásán túl az

egyes államok egymás között, valamint belső jogrendjükben egyénileg is cizellálnak, nemzeti jogrendbe illesztéssel meghatározott jellegzetességgel ruháznak fel. A szabadságuktól megfosztott vagy abban korlátozott személyekkel kapcsolatban felmerülő konzuli védelem bővebb tárgyalása lehetővé teszi ugyanakkor az államok – leginkább a fogadó állam - kötelezettségeinek vizsgálatát is a konzuli védelem érvényesülése kapcsán. A fejezet mentén így a dolgozat nem kizárólag a küldő állam, a konzuli tisztviselő, valamint a konzuli védelemre jogosult jogait és kötelezettségeit veszi górcső alá, de bővebb vizsgálatra vállalkozik a fogadó állam jogait és kötelezettségeit illetően is.

A válsághelyzetben történő segítségnyújtás képezi a dolgozat legátfogóbban elemzett témáját, ismertetve az elmúlt években végbement globális válsághelyzetek okozta cselekvési mechanizmusokat és a mögöttük álló szabályozási hátteret. A válsághelyzetekben biztosított konzuli védelem ismertetése azonban nem értékelhető a fejlődéstörténeti előzmények áttekintése nélkül. Ezen fejlődési vívmányok számbavételével a dolgozat érzékeltetni kívánja az Unió által elért mérföldköveket a konzuli védelem keretein belül, és azt némiképp meghaladóan is, hiszen a bővebben tárgyalt Polgári Védelmi Mechanizmus intézménye számos ponton összefonódik a konzuli védelem biztosításával a válsághelyezetek fennálltakor.

Figyelemmel a fentiekben kifejtettekre, nevezetesen, hogy a konzuli védelem nemcsak az érintett államok és az Európai Unió eltérő politikáinak metszéspontján érvényesül, de számos esetkörben sajátos segítségnyújtást igénylő körülmény fennálltakor válik szükségessé, így az egyes konzuli védelem során érintett egyéb európai uniós jogintézmény vizsgálata is szükségszerű a dolgozatban. Ez utóbbi megfontolásból a dolgozat külön fejezetben tér ki a konzul szerepére a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségén belül, azaz a tagállamok közti viszonylatban a szabadságától megfosztott vagy abban korlátozott személy számára biztosított konzuli védelemre.

A dolgozat kiemelkedő hangsúlyt fektet annak a szabályozási folyamatnak a bemutatására, mely során az Európai Unió tagállamai a konzuli védelem tekintetében az Unió égiszen belül egyre szélesebb körű együttműködést határoznak meg, és amelynek jelenlegi szabályozását nyújtja a 2015/637/Eu irányelv a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről. Az irányelv és annak mentén elfogadott egyéb uniós jogforrási aktusok vizsgálatát követően a dolgozat valós válságszituációkban foganatosított konzuli védelem áttekintésével kívánja szemléltetni az intézmény korszakalkotó vívmányait, bővebb vizsgálat alá vonva a COVID-19 járvány idején felmerülő konzuli védelem megvalósítását. Végezetül a disszertáció

számbavételezi a konzuli védelem hatékonysága fejlesztése érdekében megvalósítható szabályozási irányokat az Európai Unió jogalkotása síkján.

I.3. A kutatás menete, módszertana

A téma elméleti megalapozásának céljából mindenekelőtt a konzuli kapcsolatok jogának univerzális nemzetközi jogi forrásait, valamint a magyar állampolgárok (s egyben uniós polgárok) számára biztosított konzuli védelem jogforrásainak analitikus módszerrel történő áttekintésével indítom a kutatásom lejegyzését. Mindezen sorrendet azon célból állítottam fel, hogy a terjedelmi korlátok végett szűk körben, de bemutassam a konzuli kapcsolatok jogának szabályozását mind a nemzetközi jog, mind azon belül az államok belső jogrendszere keretein belül, mely viszonyba ékelődik időbeli eltolódással az uniós polgárság által biztosított konzuli védelem. Ebben a viszonylatban kívánom egyrészt ismertetni az Unió által lefektetett szabályozás jogdogmatikai illeszkedését a fennálló jogszabályi struktúrába, valamint kívánom hangsúlyozni az uniós szabályozás hatását mind a nemzetközi jogi szabályozás, mind a tagállamok önálló belső jogi szabályozására vonatkozóan. Áttekintem a vonatkozó hazai és külföldi szakirodalmi álláspontokat, ismertetem a konzuli védelem gyakorlati megvalósulását, melyhez viszonyítva az uniós jogforrásokra vonatkozó jogalkotási folyamatainak vizsgálatával, valamint a jogforrások tartalmának elemzésével megvizsgálom az uniós polgárságot megillető konzuli védelemhez való jogosultság természetét. A releváns szakirodalom, illetőleg az érintett joganyagok analitikus módszerrel történő vizsgálatát meghaladóan esetjogi elemzést is nyújt a disszertáció, különös tekintettel a konzuli kapcsolattartáshoz való jog, valamint a válsághelyzetekben történő konzuli segítségnyújtás vizsgálatára vonatkozóan. Az egyes fejezetekben a vizsgálatok eredményeit saját megállapítások, összegzések kísérik.

Az ismertetett kutatási módszereken túl az empirikus elemzés is szerepet kap a dolgozatban, melynek segítségével az uniós polgárok konzuli védelmére vonatkozó jogtudatosságának felmerésére törekedtem a potenciális utazási hajlandósággal rendelkező magyar állampolgárok körében. Ennek mentén a dolgozat arra kíván rávilágítani, hogy nem elegendő csupán normaalkotási tevékenységgel növelni az uniós védelem szintjét, de annak érvényesüléséhez megfelelő útvonalakon keresztül az érintett polgárok értesítése, jogtudatuk felébresztése elkerülhetetlen. A kutatásom során a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara két évfolyamának bevonásával vizsgáltam a hallgatók tudásszintjét a konzuli védelmet illetően. E célból egy tíz kérdésből álló kérdőívet készítettem, melyeket az egyetemi tanulmányaikat

megkezdő, illetve azokat befejező évfolyamok hallgatói válaszoltak meg, és melynek eredményét a dolgozat 1. sz. függelékében dolgoztam fel.

Annak érdekében, hogy minél átfogóbb betekintést nyújtson a disszertáció az Európai Unió által biztosított konzuli védelem szabályozási szegmenseibe, komparatív módszer felhasználásával vizsgálja az Unió határain belül a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségében megvalósuló konzuli kapcsolattartáshoz való jog biztosítását a Nemzetközi Bíróság, az Amerika-közi Bíróság valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseinek fényében.

A szakirodalmat illetően, annak behatárolásával a kutatás főbb fókuszpontjainak meghatározására törekedtem. A vonatkozó szakirodalom áttekintését és elemzését követően, célom a kutatás eredményeinek beillesztése az addig felhalmozódott tudományos ismeretekbe. A kutatás legnagyobb mértékben angol nyelvű szakirodalom felhasználásával valósult meg. Monográfiák, tanulmányok, az Európai Unió jogforrásai, hivatalos intézményei által közzétett munkadokumentumok, bírósági határozatok képezték a kutatás forrásait. Emellett természetesen a magyar nyelvű szakirodalom is alapját képezi a tudományos munkának, így mind a történeti előzmények, mind pedig a jelenkori szabályozás kapcsán megjelent magyar nyelvű monográfiák, tankönyvek, tanulmányok is alapját szolgáltatták a dolgozat megírásának. Az írásos szakirodalom tanulmányozása mellett rendkívüli szerepet töltött be a dolgozat formálásában a gyakorlati tapasztalatszerzés is, melyre mind a Külgazdasági és Külügyminisztérium Konzuli és Állampolgársági Főosztályán, mind Magyarország brüsszeli Nagykövetsége Konzuli Osztályán eltöltött szakmai gyakorlat végtelenül hasznos lehetőséget biztosított. Mindezen szakmai ösztöndíjak ideje alatt kiemelkedő szakmai segítségemre volt Dr. Précsényi Árpád, nyugalmazott főkonzul, aki a konzuli szolgálat gyakorlati oldalának bemutatásán túl az Unió döntéshozatali folyamatának megtapasztalásához is segítséget nyújtott. Így volt alkalmam részt venni a konzuli ügyekkel foglalkozó COCON tanácsi munkacsoport ülésein, ahol a tagállami képviselők azokat az aktuális kérdésköröket tárgyalták, melyet a dolgozat is vizsgál.

A kutatás a de lege lata szabályozás ismertetésén, analitikus módszerrel történő elemzésén túl, de lege ferenda javaslatokat fogalmaz meg a jövőbeni jogi szabályozásra vonatkozóan, mellyel az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem hatékonyabb szinten valósulhatna meg.

Fentiekben ismertetett célkitűzéseim alapján, vizsgálódásaim a következő előfeltevéseim alátámasztására törekszenek:

1. A konzuli kapcsolatok szabályozása a nemzetközi jogban alapvetően bilaterális viszonyokban kerül rendezésre, így az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet, valamint az általa biztosított uniós polgárság egyedi tartalommal ruházza fel a konzuli védelem intézményét, beékelt szerepet nyerve az állam és állampolgár közötti kizárólagos viszonyrendszerében.
2. Az uniós tagállamok részéről az Unió felé fenntartott kezdeti, szűk körben érvényesülő hatáskörátruházás a konzuli védelmet illetően az integráció előrehaladtával fokozatosan veszít a határozott, szigorúan megállapított kereteinek fenntartásából, egyre szélesebb fellépési jogosítványokat biztosítva az Unió részére, mely folyamat mind a gyakorlatban megvalósuló védelem, mind a jogalkotási mechanizmusok változása révén nyomon követhető. Ez utóbbi kapcsán vizsgálódásaim során nem csupán a szűkebb értelemben vett uniós jogforrásokat, de a soft law talaján elfogadott uniós dokumentumokat is vizsgálja az értekezés, mint a jogforrások elfogadásának irányvonalát megalapozó dokumentumokat.
3. Az Európai Unió nem csupán extraterritoriális vonatkozásban járul hozzá a konzuli védelem fejlesztéséhez, de az uniós polgárság számára a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége határain belül, a tagállamok között érvényesülő konzuli védelem hatékonyságának növelését úgyszintén elősegíti. Ezen előfelvetés alátámasztására az értekezés átható vizsgálat alá vonja a személyes szabadságukban korlátozott tagállami állampolgárok konzuli védelmére vonatkozó, a tagállamok egymás közötti kapcsolataiban érvényesülő uniós szabályozást. A minél teljesebb elemzés megvalósítása érdekében, az említettekkel összefüggésben áttekinti a nemzetközi jogban általánosan érvényesülő gyakorlatot- különös tekintettel a Nemzetközi Bíróság, az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire. A konzuli kapcsolattartáshoz való jog érvényesülésére vonatkozóan ennek megfelelően a dolgozat kiemel egy tagállamok között érvényesülő konkrét bilaterális nemzetközi szerződést (Magyarország és Belgium viszonylatában), áttekintve annak viszonyát a BKE és a vonatkozó uniós szabályozáshoz. Részletezi továbbá egyik szerződő félként a Magyarországon érvényesülő, vonatkozó jogszabályhelyeket, teljes áttekintést nyújtva ezáltal a

nemzetközi univerzális szabályozási szinttől kiindulva a tagállami szabályok biztosította joggyakorlás megvalósulásáig.

4. A válsághelyzetek EU-s kezelése során biztosított konzuli védelem hozzáadott értéke a tagállami védelemhez vitatathatatlan szereppel bír, melyet az elmúlt évek globális szinten fellépő válsághelyzeteinek kezelése teljes mértékben alátámaszt. Ezen hipotézis alátámasztása érdekében a dolgozat sorra veszi az EU válságkezelési mechanizmusait érintő szabályozást a konzuli segítségnyújtás szempontjából. Az előfelvetés alátámasztása érdekében, a disszertáció sorra veszi azon eszközöket, melyek a konzuli védelem által a válsághelyzetek megelőzése, illetve azok kezelésére szolgálnak. Előbbi célhoz kapcsolódóan, konkrét válságszituációk megoldására alkalmazott eszközöket, illetőleg azok hatékonyságát legfőképpen a COVID-19 világjárvány kitörésével kapcsolatban vizsgál a dolgozat.
5. A konzuli védelem minél szélesebb körű és hatékonyabb biztosítása céljából további kompetenciák megosztására, az Unió szintjén történő gyakorlására van szükség, mely szoros kapcsolatban valósul meg az uniós polgári védelmi mechanizmus működésével. Így a válsághelyzetek fennállásának idején szükség mutatkozik a konzuli védelem illetőleg a polgári védelmi mechanizmus aktiválásának összehangolására, valamint annak jogszabályi háttérben történő lefektetésére. A dolgozat ezen előfelvetés alátámasztása érdekében kiemelt hangsúlyt fektet polgári védelmi mechanizmus intézményére vonatkozó szabályozás és gyakorlati alkalmazás konzuli védelemhez kapcsolható szegmenseire.
6. A konzuli védelemhez való jog az uniós polgárok tekintetében nem meríthető ki csupán a tagállami állampolgárok közötti diszkriminációtilalom egyik megnyilvánulásaként, hanem önálló alapvető jogosultságot teremt az uniós polgárság számára. Az értekezés célja ezen hipotézis vonatkozásában annak alátámasztása, hogy az uniós polgárok részére biztosított konzuli védelem meghaladja a tagállamokkal szemben támasztott egyenlő bánásmód követelményét, és kifejezett konzuli védelemre vonatkozó elvárásokat határoz meg azok számára. Ezzel összefüggésben a dolgozat hangsúlyt fektet az Unió intézményei szerepének vizsgálatára a konzuli védelmet illetően, mind a jogalkotás mind a jogalkalmazás vonatkozásában. Ez utóbbival a disszertáció célja annak alátámasztása, hogy nemcsak a tagállamok hatóságai, de az EU által működtetett intézmények- legfőképpen az Európai Külügyi Szolgálat- is részeseivé válnak a konzuli védelem biztosításának, nem csupán a koordináció, de egyes vizsgált szituációk alkalmával a konkrét segítségnyújtás tekintetében egyaránt.

I.5. Bevezető gondolatok

A nemzetközi kapcsolatok intézményei közül kevés olyan akad, mely annyira széles körben volna elterjedt, illetőleg olyan múltra tekintene vissza, mint a konzuli kapcsolatok joga. A konzuli tisztségviselők tevékenységüket illetően azon túl, hogy a történelem során a jogszolgáltatás és a gazdasági kapcsolatok területén felmerülő kérdésekkel is megbirkóztak, képviselték küldő államaikat annak nemzetközi kapcsolataiban is egészen azokig az időkig, amíg az a fogadó állam területén nem rendelkezett erre hivatott diplomáciai képviselettel. Utóbbi gyakorlat mind a mai napig fémjelzi a konzuli tevékenység sokszínű megjelenését, melynek kapcsán a diplomáciai jelleget nem csupán az államok által követett gyakorlat testesíti meg, hanem az intézményre vonatkozó nemzetközi szabályozás is rendez. E tulajdonságot támasztja alá többek között a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi egyezmény (továbbiakban: BKE) azon rendelkezése, mely rögzíti, hogy a konzul tevékenysége során előmozdítja a küldő és fogadó állam közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok fejlesztését, illetőleg az Egyezmény rendelkezéseinek keretei között minden más módon elősegíti baráti kapcsolataik létesítését.[1] Az egyezmény 17. cikke pedig konkrét felhatalmazást nyújt diplomáciai feladatok konzuli tisztviselők útján történő végzésére.[2] Ez a többfunkciós megjelenés kezdetektől fogva kiemelkedő jelentőséggel bír, még azon barbár törzsek esetében is, melyek nem rendelkeztek - nem rendelkezhettek - külügyi színtéren megjelenő képviselettel. Eltérő elméletek léteznek azonban a tekintetben, hogy valójában mit is értünk a konzuli kapcsolatok joga alatt. Jelen tanulmány keretein belül a konzuli kapcsolatok kialakulását, az egyes korszakokban ellátott funkcióit és ezzel párhuzamosan azt vizsgálom, hogy létezik-e különbség a konzuli és diplomáciai kapcsolatok gyökerei között, s ha igen, akkor azok milyen alapokon nyugszanak.

[1] 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról, 5. cikk b) pont.
[2] Ibid. 17. cikk.

„ …különleges időszakokban és a rendkívüli helyzetekben rejtett képességeink bújnak elő. Olyan plusz energiáink szabadulnak fel, amelyek létezéséről mindaddig talán magunk sem tudtunk.”

Précsényi Árpád: Egy konzul rendes és rendhagyó történetei

II. A MODERNKORI KONZULI TEVÉKENYSÉG ÉS ANNAK JOGFORRÁSAI

II.1. A modernkori konzuli tevékenység történeti összefoglalása Magyarország vonatkozásában

A modern konzuli tevékenység és a mai napig jellemző funkciók elemei az első világháborút követően alakultak ki. Az útlevél- és vízumrendészet és az ehhez kapcsolódó idegenrendészet megjelenésével a konzuli szakmát nagymértékben áthatotta a közigazgatási jelleg, mely irány a mai napig jellemzi a tevékenységet. A második világháborút megelőzően a háborúra való felkészülésre tekintettel a konzuli szolgálatokon belül működtek a hírszerzés alkalmazottai, mely tevékenység napjainkban szintén fontos feladata a konzulnak - természetesen jogszerű keretek között. A fogadó állam viszonyairól, illetve nemzetközi kérdésekre vonatkozó álláspontjáról folyamatosan jelentést tesz a küldő állam számára, bár hangsúlyozandó, hogy ez a feladat elsősorban a diplomáciai képviseleteket illeti meg.[3] A konzuli fejlődéstörténet fontos meghatározó mérföldköve a XIX. század végére tehető, amikor az állami közigazgatás szervezetrendszerébe olvadt, és kialakult a jelenkornak is megfelelő állapota. A külügyi igazgatás szervezetében a külföldön működő szervezeti egységek – a diplomáciai és konzuli képviseletek - kialakulása ugyan időben megelőzte a külügyminisztériumok kialakulását, de a XIX. század végére a központi minisztériumok erősödtek meg.[4]

Ami Magyarország konzuli intézményrendszerét illeti, önálló magyar konzuli szolgálatról az Osztrák- Magyar Monarchia 1918-ban bekövetkezett felbomlását követően beszélhetünk. Bár a közös ügyeknek köszönhetően önálló magyar külügyi tevékenységről a Monarchia idején nem lehetett szó, azonban a konzuli tevékenység jellegének köszönhetően a hivatali feladatok jó része nem tartozott a monarchia közös ügyeihez. A konzulok feladatai köré tartozott ekkor

[3] ROBERTS, Sir Ivor (szerk.): *Satow's Diplomatic Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 263-264.
[4] Lásd HARGITAI József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga,* Budapest, Aula Kiadó, 2005, 260-264.

egyrészt a konzuli jelentések készítése és megküldése a közös külügyminiszter részére, másrészt a külföldön tartózkodó alattvalók (osztrák, illetve magyar állampolgár, valamint védenc) részére jogi segítségnyújtás, tanácsadás, illetve segélyezés, azaz a konzuli védelemhez való jog. Emellett pedig hatósági feladatköröket láttak el, úgymint a klasszikus közjegyzői hatáskör, útlevelek kiállítása, rendészeti hatáskör gyakorlása, anyakönyvvezetőként történő eljárás, valamint széles körű jogosítványok illették meg a nemzetközi tengeri és folyami hajózási forgalom tekintetében.

A Monarchia fennállása idején fogadták el az *1891. évi XXXI. magyar törvénycikket „a consuli bíráskodásról szabályozásáról.* A törvény Konstantinápolyban konzuli főtörvényszéket állított fel, mely a „konzuli hivatalok határozataira és rendelkezéseire vonatkozó konzuli bíráskodást második és utolsó fokban gyakorolja." E főszabály mellett szabályozták a főtörvényszék első fokon történő eljárásának eseteit is. A főbírói állások egyenlő számú magyar és osztrák honosokkal voltak betöltendők. A konstantinápolyi főtörvényszék felállítását a törvény indokolása azzal magyarázza, hogy „a konzuli bíróságok által mind a magyar és osztrák honosok, mind a védenczek ügyeiben hozott határozatok felülvizsgálatával sem az egyik, sem pedig a másik állam felsőbb bíróságai nem bízhatók meg, a fellebbvitel kettéválasztása pedig sem igazságosan, sem következetesen, sem pedig úgy, hogy a felek érdekei ne szenvedjenek, nem vihető keresztül." Ezért a paritás elve alapján, együttesen kerültek ki bírók magyar és osztrák polgárok közül. A főtörvényszék működési helyszínének kiválasztása során a törvény indokolása szerint a Monarchia és különösen Magyarország külkereskedelmi összeköttetéseit vették figyelembe. Így azon területek közül, ahol akár nemzetközi szerződések, akár a gyakorlat alapján konzuli bíráskodásra jogosult a Monarchia, Konstantinápoly az, ahol a konzuli hivatalok, az államterületen tartózkodó honosok száma, valamint a felmerülő perek is kimagasló számúak. Ahhoz, hogy a főtörvényszék ott szabadon működhessen, tagjai számára elengedhetetlen volt biztosítani mindazon előjogokat és mentességeket, melyek a fennálló nemzetközi szerződések szerint a konzuli hivatallal együtt járnak. Konzuli bíróságok működtek Egyiptomot kivéve az Oszmán Birodalom területén, Marokkóban, Perzsiában, Kínában, Sziámban. [5] Láthatjuk azonban, hogy ez a törvény nem a jelenkori konzuli hivatással egyező tevékenységet szabályozta, hanem a konzuli bíráskodás, mint egy szuverén államnak egy másik szuverén állam területén történő igazságszolgáltatási tevékenység kereteit fektette le a Monarchia időszakában.

[5] A Monarchia korabeli konzuli bíráskodás intézményéről lásd bővebben LERS Vilmos: *A konzuli bíráskodás intézménye: nemzetközi jogi tanulmány,* Lampel, Budapest, 1904, 166-214.

Az *1921. évi XXXIII. törvénycikk*[6] a Trianonban kötött békeszerződés alapján kihirdette, hogy Magyarország ezekről az előjogairól az érintett országok tekintetében lemond. Megszűnt ezáltal azon területek különleges jogállása és az ott élő honpolgárokra vonatkozó konzuli bíráskodás lehetősége, ahol annak előtt az Osztrák- Magyar Monarchia konzuli bíróságai működtek.

Az önálló magyar konzuli szolgálat létrejötte a Károlyi- kormány nevéhez köthető, amikor kihirdetésre került az *1918. évi V. néptörvény „az önálló magyar külügyi igazgatásról"*. A törvény a diplomáciai és konzuli szolgálatot párhuzamos szervként hozza létre, alapegységeinek szabályozását kormányrendeletekre bízva, melyek azonban a forradalmi időszakban nem kezdték meg működésüket. [7] Az önálló magyar külügyi igazgatás megszervezésére csak 1920-ban került sor, a konszolidációt követően, erősen támaszkodva a Bécsi Konzuli Akadémián végzett magyar külügyi tisztviselők rendkívüli képzettségére és tapasztalatára.[8]

A XVII. századtól kezdődően gyakorta köttetett kétoldalú szerződések mellett, a konzuli joggal kapcsolatos szokásjog mindvégig számottevő jelentőséggel bírt az intézmény fejlődésében. A konzuli jog kodifikálására tett kísérletek tudományos jellegűek voltak, a meglévő szabályok egyfajta rendszerbe foglalását célozták, önmagukban nem tekinthetőek jogforrásoknak. Ezek közül külön említést érdemel Johann C. Bluntschli 1868-ban készült tervezete, illetve a Nemzetközi Jogi Intézet által 1896-ban, Velencében elfogadott, huszonegy cikkből álló szabályzat. Bár ezek a törekvések magánjellegűek voltak, számottevő hatást gyakoroltak a konzuli jog elméletére és gyakorlatára. Ebben az időszakban megkezdődött a konzuli jog államközi szintű kodifikációja is, bár egyelőre még nem univerzális, hanem regionális szinten maradva. 1911. július 18-án létrejött caracasi egyezmény Bolívia, Ecuador, Kolumbia, Peru és Venezuela között köttetett, valamint az Egyesült Államok és több mint tíz latin-amerikai állam között, 1928. február 20-án létrehozott havannai egyezmény is ide sorolható.[9]

---

[6] 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Államal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről.

[7] Lásd HARGITAI (2005) i.m. 266.

[8] Az önálló magyar konzuli szolgálat kiépítéséről lásd bővebben: TÓTH Imre: *Egy polgári arisztokrata. Kánya Kálmán (1869-1945)*, Kronosz, Magyar Történelmi Társulat, Pécs – Budapest, 2016.; CSATLÓS Erzsébet: *Külügyi igazgatás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog Szakigazgatásaink elmélete és működése*, Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 154-178.

[9] FRANK Tímea – SULYOK Gábor: *A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga,* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002, 50.

A konzuli kapcsolatok jogának legfontosabb jogforrását 1963-ban, Bécsben kodifikálták a szokásjog által kimunkált szabályokat összefoglalva és megalkotva az *1963. évi bécsi egyezményt a konzuli kapcsolatokról* (továbbiakban: BKE). Az univerzális egyezmény nem érinti a kétoldalú megállapodásokat, azoknak inkább háttérjoganyagául szolgál, keretet biztosítva a konzuli kapcsolatoknak, melyeket az egyes államok konkretizálnak egymással való viszonyukban. Magyarország az egyezményt 1987-ben hirdette ki,[10] emellett megközelítőleg negyven állammal kötött bilaterális szerződést. A BKE aláírásával egy időben két fakultatív jegyzőkönyv megalkotására is sor került. Az egyik az állampolgárság megszerzésével kapcsolatosan leszögezi, hogy a fogadó állam állampolgárságát sem a konzuli képviseletek tagjai, sem a velük közös háztartásban élők nem nyerik el.[11] A másik fakultatív jegyzőkönyv pedig a BKE értelmezésével és alkalmazásával összefüggő kérdések rendezése kapcsán állapítja meg a nemzetközi bíróság illetékességét.[12] Ami a többoldalú államközi szerződéseket illeti, a konzuli kapcsolatokra vonatkozóan kiemelendő az *1961. évi hágai egyezmény a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről,* [13] valamint az *Európa Tanács Párizsban, 1967. december 11-én kelt, a konzuli feladatokról szóló Európai Egyezmény*[14]. Utóbbi egyezmény 2011. június 9-én, a Georgiától (Grúzia) érkező ötödik ratifikációt követően lépett hatályba a ratifikáló öt állam között, ugyanakkor a strasbourgi szervezet tagállamainak többsége egyelőre távol marad az egyezmény magára kötelező erővel történő elismerésétől. A ratifikáció mellőzése több okra is visszavezethető, bár hivatalos állásfoglalás nem született erre vonatkozóan. Amely kétség kívül szerepet játszik ebben, *a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as bécsi egyezmény* mindössze néhány évvel korábban történt univerzális szintű kodifikációja, mellyel a konzuli védelemre vonatkozó nemzetközi szokásjogi szabályokat összefoglalták, ezzel megfelelő írott jogi alapra helyezve az államok közötti konzuli kapcsolati viszonyokat. Utóbbinak az ENSZ 193 tagállama közül 179 részese.[15] Az univerzális szabályozáson túl ugyanakkor az államok

[10] 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.
[11] Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning Acquisition of Nationality, Vienna, 24 April 1963.
[12] Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning the Compulsory Settlement of Disputes, Vienna, 24 April 1963.
[13] 1961. évi hágai egyezmény. Kihirdette: 1973. évi 11. törvényerejű rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről.
[14] European Convention on Consular Functions, E.T.S.61, Paris, 11 December 1967.
[15] https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-6&chapter=3&clang=_en (2013.06.14.)

között megkötttettek azok a kétoldalú, bilaterális egyezmények is, melyek az érintett államok egyedi igényeit szem előtt tartva tovább cizellálták az egymás között fennálló konzuli kapcsolatokat. A szabályozás átfogó jellegét figyelembe véve az államok hajlandósága a konzuli kapcsolatokról szóló újabb egyezmény elfogadására igen elenyésző maradt, feltételezhetően ennek köszönhető az Európa Tanács által gondozott egyezmény marginális szerepe is. Ez nem jelenti ugyanakkor a dokumentum csekély szakmai jelentőségét, már csak abból kiindulva sem, hogy az egyezményhez csatolt két kiegészítő jegyzőkönyv külön taglalja a menekültek[16] illetve a civil légijárművek[17], tekintetében megvalósítandó konzuli funkciókat, melyek közül az előbbi szabályozása napjaink Európájának egyre súlyosbodó menekültügyi problémáiból kiindulva sem tekinthető elhanyagolhatónak.

II.2. A konzuli védelem nyújtásának feltételei a magyar jogban

Magyarország belső jogalkotásában a konzuli jog forrása mindenekelőtt az Alaptörvény, melynek XXVII. cikk (2) bekezdése rögzíti az állampolgárok konzuli védelemhez való jogát: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (továbbiakban: Konztv.) és a végrehajtására elfogadott 17/2001. (XI.15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól konkretizálja. E jogszabályokon túl további számos rendelet tartozik a magyar konzuli joganyaghoz, mely a konzuli tevékenység egy-egy specifikus területének működésére vonatkozóan tartalmaz szabályokat. Magyarország Európai Uniós tagsága révén a konzuli védelem területén is eleget kell tennie az Unió által megszabott irányvonalaknak, mely utóbbira vonatkozóan az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSz) 23. cikke, az Alapjogi Charta 46. cikke tartalmaz előírást a tagállamok felé, illetve a a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő

[16] Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees, Paris, 11 December 1967.
[17] Protocol to the European Convention on Consular Functions relating to Consular Functions in Respect of Civil Aircraft, Paris, 11 December 1967.

koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló 2015/637/Eu irányelv[18] tekinthető az egyik legfontosabb jogforrásnak.

Az állampolgárok külföldön történő védelmének egyik első dokumentumaként az 1849 márciusában elfogadott Paulskirchei Alkotmány tekinthető, melynek 189. §-a értelmében „külföldön minden német állampolgár a Birodalom védelme alatt áll."[19] Annak ellenére azonban, hogy a rendszerváltást megelőző időszakban számos volt szocialista ország is alkalmazott hasonló szabályozást, Magyarországon csak az 1987. évi 25. törvényerejű rendelet rögzítette először, hogy a „külföldön tartózkodó magyar állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmét a Magyar Népköztársaság külképviseleti szervei látják el."[20] Ezt a törvényerejű rendeletet aztán hatályon kívül helyezte a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1989. évi XXVIII. törvény, mellyel lényegében egyidőben az Alkotmány 69. § (3) bekezdése kimondta, hogy „Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze." Ezen a szabályon csak minimálisan, ám annál lényegesebben változtatott az új Alaptörvény, melynek XXVII. cikk (2) bekezdése értelmében „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze."

Az állampolgárok külföldi tevékenységükhöz kapcsolódóan joggal tarthatnak igényt arra, hogy az állampolgárságuk szerinti állam segítse, illetőleg szükség esetén védelemben részesítse őket. A „külföldi tevékenységükhöz kapcsolódó" fordulat ugyan látszólag elnagyolt megfogalmazásnak tűnhet, ám valójában mégsem az: ez nem csupán a külföldi tartózkodás során felmerülő eseteket jelenti, hanem a belföldön tartózkodó állampolgár külföldi ügyeivel (így például hagyatéki ügyek, külföldön ellene folyó eljárások, külföldön levő vagyontárgyával kapcsolatos kérdések) kapcsolatos kérdések is ide sorolhatóak.

Az államoknak tradicionálisan két eszköz áll rendelkezésükre ahhoz, hogy a segítségükre szoruló állampolgáraik számára védelmet biztosítsanak: az egyik a (magyar jogrendszer szerint alanyi jogon járó) konzuli védelem, míg a másik a szinte valamennyi állam joga alapján az állam diszkrecionális döntésén alapuló diplomáciai védelem.

[18] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 106, 2015.04.24.
[19] JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, Budapest, 2009, 2461.
[20] 1987. évi 25. törvényerejű rendelet a külföldre utazásról és az útlevélről 2. § (3) bekezdése.

II.3. A diplomáciai és a konzuli védelem elhatárolása

A köznyelvben igen gyakran összemosásra kerül a diplomáciai védelem és a konzuli védelem jogintézménye, jóllehet a kettő (bár több pontban hasonlóak egymáshoz) számos tekintetben eltér egymástól. Mindkettő elméleti alapja, hogy az állampolgár külföldi tartózkodása alatt az állama védelmére jogosult lehet, merthogy az állami személyi főhatalom (az állampolgárság tényéből fakadóan) rá is vonatkozik.[21]

A diplomáciai védelem lényegét tekintve nem más, mint valamely állam által az állampolgáraival vagy jogi személyeivel szemben [22] egy másik állam által elkövetett, nemzetközi jogot sértő sérelemnek diplomáciai akció vagy más békés vitarendezési eszköz révén való kifogásolása a felelősség érvényesítése érdekében.[23] A diplomáciai védelem célja tehát egy másik állam szervei által elkövetett jogsértés megszüntetése és jóvátétel követelése, azonban (miként azt a hágai Nemzetközi Bíróság is rögzítette) az állam a diplomáciai védelem nyújtásakor a saját jogait érvényesíti, még abban az esetben is, ha az állampolgár személyét éri a sérelem. [24] Hasonló megállapítást tett korábban az Állandó Nemzetközi Bíróság is a Mavrommatis-ügyben: „Az állam, amely magáévá teszi valamely állampolgárának ügyét és annak érdekében diplomáciai lépést tesz vagy nemzetközi bírósági eljárást tesz folyamatba, tulajdonképpen saját jogát érvényesíti, azt a jogot, hogy biztosítsa saját polgárainak személye tekintetében a nemzetközi jog tiszteletben tartását."[25]

Mindamellett, hogy a diplomáciai védelemre az állampolgároknak és jogi személyeknek nincs alanyi joguk, lényegében semmi nem tiltja, hogy egy állam saját belső joga alapján azt alanyi jogon biztosítsa az állampolgárai és honosai számára. Ugyanakkor, miután ez nem az érintettek

[21] SCHIFFNER Imola: *A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban.* Kül-Világ 2011/1-2., 134.
[22] A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi szerződés 3. cikk b) pontja csak a küldő állam állampolgárainak (az angol hiteles szöveg szerint: „nationals") érdekvédelmét nevesíti, de ez értelemszerűen kiterjed a jogi személyekre is, amennyiben a küldő állam honosságával rendelkeznek.
[23] ILC Draft Articles on Diplomatic Protection (2006), 1. cikk.
[24] ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 4.
[25] PCIJ, *Mavrommatis-ügy (Görögország v. Egyesült Királyság)*, 1924. augusztus 30-i ítélet, idézi: HARASZTI György: *A Nemzetközi Bíróság joggyakorlata,* KJK, Budapest, 1958, 90.

alanyi joga, hanem az állam által nyújtható védelem (még abban az esetben is, ha azt az állam minden állampolgára számára nyújtani köteles adott esetben), ezért nem tekinthető nemzetközi jogi szempontból elfogadhatónak a több dél-amerikai államban alkalmazott, ún. Calvo-záradékot tartalmazó szerződések megkötése, melyben a szerződést megkötő külföldi magánszemély vagy jogi személy elfogadta ügyében a belföldi bíróság joghatóságát és előre lemondott arról a diplomáciai védelem lehetőségéről.[26]

A jelenleg hatályos nemzetközi jogi előírások alapján egyértelmű, hogy a diplomáciai védelem nyújtására csak akkor van lehetőség, ha a sértett állampolgár (vagy jogi személy) a jogsérelem orvoslására rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket maradéktalanul kimerítette. Ahogyan Hargitai József is indokolja, ez a szabály már csak azért is teljesen logikus, mert először a jogsértő államnak kell megadni a lehetőséget arra, hogy az esetleges hibákat korrigálja. Természetesen amennyiben a jogsértés természetéből adódóan a belső jogorvoslati fórumokhoz fordulás lehetősége kizárt, a belső jogorvoslatok kimerítésének kötelezettsége sem terheli a sértettet.[27]

A konzuli védelem legalább négy alapvető dologban különbözik a diplomáciai védelemtől.

- Egyrészt, szemben a diplomáciai védelemmel, a konzuli védelemnek nem feltétele, hogy az idegen állammal szemben történjen, adott esetben az is elképzelhető, hogy nincs is ellenérdekű fél, például egy elveszett útiokmány pótlása során.
- Másfelől, a konzuli védelem lényegében a fogadó állam jogrendszere keretében, nem pedig nemzetközi síkon zajlik.
- Harmadrészt, a konzuli védelemnek nem előfeltétele, hogy a fogadó állam szervei valamilyen jogsértést kövessenek el, sőt annak teljesen jogszerű eljárásai esetén is igénybe vehető.
- Továbbá a diplomáciai védelem, a konzuli védelemtől eltérően, szorosan kapcsolódik az állampolgársághoz, annak a sérelem időpontjában és a védelem időpontjában egyaránt fenn kell állnia, mely kapcsolatnak (a későbbiekben részletesebben tárgyalt

[26] Bővebben lásd SHEA, Donald R.: *The Calvo Clause: A Problem of Inter-American and International Law and Diplomacy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1955, 323.
[27] HARGITAI József: *Nemzetközi jog a gyakorlatban,* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 203.

Nemzetközi Bíróság által meghozott Nottebohm- ítélet alapján[28]) effektívnek kell lennie.[29]

- És végezetül, a konzuli védelem esetén nem előfeltétel a rendelkezésre álló belső jogorvoslatok kimerítése sem.[30]

Miként Hargitai József is megjegyzi, a konzulok érdekvédelmi feladatait az 1963. évi bécsi egyezmény szavatolja, mely érdekvédelmi tevékenység tartalmilag két dolgot foglal magában: a küldő állam honosainak (természetes és jogi személyeinek) védelmét, valamint a küldő állam honosai részére segítség és támogatás nyújtását.[31]

II.4. A konzuli védelem fogalmi elemei az Alaptörvény szerint

Elöljáróban fontosnak tartom annak rögzítését, hogy az Alaptörvény XXVII. cikk (2) bekezdése (csakúgy, mint korábban az Alkotmány 69. § (3) bekezdése) a konzuli védelem lehetőségét rögzíti. Ugyan egyes szakirodalmi források a magyar alkotmányos megfogalmazást diplomáciai védelemként is említik[32], a magyar szakirodalom és gyakorlat szerint azonban itt „csupán" konzuli védelemről van szó.[33] Hargitai József ezt például azzal indokolja, hogy mivel a védelem kizárólag a (törvényes) külföldi tartózkodás idején áll fenn, ezért szükségképpen nem beszélhetünk diplomáciai védelemről, hiszen az akkor is elképzelhető, ha egy belföldön tartózkodó állampolgár külföldi vagyonát éri sérelem.[34] Ezt a megközelítést teljesen egyértelművé teszi az Alaptörvény indokolása, mely szerint az Alaptörvény „alapvetően a konzuli védelemre való jogot biztosítja és a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban értelmezendő."[35]

Lényeges ugyanakkor annak rögzítése, hogy az Alaptörvény (és korábban az Alkotmány) csupán a konzuli védelem nyújtásának elvi kereteit határozza meg, azokat aztán egy külön

[28] ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 4.
[29] A konzuli védelem alanyainak körét illetően meglehetősen új perspektívákat tár elénk az Európai Unió által létrehozott uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem, így a diplomáciai és konzuli védelem elhatárolása az érintett aspektusban a dolgozat V. fejezetében kerül bővebben kifejtésre.
[30] JAKAB i.m. 2465-2466.
[31] HARGITAI (2005) i.m. 207.
[32] DUGARD, John R.: *First Report on Diplomatic Protection,* International Law Commission (2000), para 80.
[33] SCHIFFNER (2011) i.m. 141.
[34] HARGITAI József: *Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései.* In: BRAGYOVA András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban,* KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1997, 151.
[35] http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf (2022.05.13.) Indokolás a XXV. cikkhez.

törvény (a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény) konkretizálja. Ez azt is jelenti, hogy adott esetben eltérhet egymástól a konzuli védelem nyújtásának alkotmányos és törvényi szintű kötelezettsége, mely eltérés azonban a gyakorlatban az állampolgárok számára aligha okoz érezhető különbségtételt.

A konzuli védelem nyújtásának az Alaptörvény megfogalmazásából következő módon két feltétele van: a konzuli védelem olyan állampolgárnak nyújtható (i), aki külföldön tartózkodik (ii). Az alábbiakban e két feltétel vizsgálatára kerül sor.

A magyar alkotmányos berendezkedés a konzuli védelem lehetőségét kizárólag a magyar állampolgárságú természetes személyek számára garantálja, a jogi személyek, illetőleg állampolgársággal nem rendelkező személyek számára (ideértve adott esetben akár a menekülteket, hontalanokat is) közvetlen módon nem. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a jogi személyek számára a konzuli védelem ne állna rendelkezésre, csupán azt, hogy számukra a védelem lehetőségét nem az Alaptörvény biztosítja: a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 20. § (1) bekezdése értelmében ugyanis „A jogi személy konzuli védelmére e törvény rendelkezései megfelelően irányadók."

Éliás Pál idézi Jaroslav Zourek csehszlovák jogásznak a konzuli kapcsolatok jogáról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációs munkálatai során tett kijelentését, miszerint „A konzuli hatóságok csak azon személyek védelmében léphetnek fel, akik a küldő állam állampolgárai, s azok voltak az elszenvedett sérelem idején is."[36] A konzuli védelem nyújtásának feltétele tehát a folyamatosság elvének érvényesülése, azaz a védelem nyújtásának alapját képező állampolgársági köteléknek mind a védelem alapjául szolgáló eseménysor idején, mind pedig a védelem nyújtásának időpontjában fenn kell állnia.

A konzuli védelem nyújtásának lehetősége, illetőleg kötelezettsége egyértelmű szabályozásra kerül abban az esetben, ha az érintett magánszemély csak egy állam állampolgára. Más helyzet azonban akkor, ha az érintett magánszemély egyidejűleg két vagy több állam állampolgárságával is rendelkezik. A kettős vagy többes állampolgárok számára a konzuli védelem nyújtásának ésszerű korlátját jelenti a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 3. § (2) bekezdése, melynek értelmében „Más állampolgársággal is rendelkező magyar

[36] ÉLIÁS Pál: *A konzuli jog és a diplomáciai védelem alkotmányos kérdései.* In: BRAGYOVA András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban,* KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1997, 117.

állampolgár a másik állampolgársága szerinti államban olyan mértékben jogosult a védelemre, amilyen mértékig azt a fogadó állam lehetővé teszi." Éppen ezért a konzuli védelem eszköze (szemben adott esetben a diplomáciai védelemmel) nem tekinthető a határon túli magyarság hatékony jogvédelmét biztosító eszköznek a számukra kedvezményesen megszerezhető állampolgárság megadását követően sem.

Az állampolgársági elvet részben áttöri Magyarország Európai Uniós tagsága. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 23. cikke értelmében ugyanis „Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai." Jóllehet számos szakirodalmi forrás ezt a védelmet diplomáciai védelemként (vagy diplomáciai és konzuli védelemként) említi[37], a dolgozat későbbi fejezeteiben részletesen kitér annak alátámasztására, hogy miért is konzuli védelem nyújtásáról van szó az uniós polgárságot illetően. A Bizottság által kidolgozott és 2015-ben a Tanács által elfogadott irányelv-tervezet már helyesen konzuli védelemként nevesíti ezt a jogintézményt.[38]

A korábban hatályban lévő Alkotmány 69. § (3) bekezdése a konzuli védelem lehetőségét csupán a törvényes külföldi tartózkodás esetére garantálta, ideértve a magánjellegű turistautat, szolgálati utat, külföldi kiküldetést vagy akár a néhány hónapos, tartós vagy állandó külhoni tartózkodást is. A korábban hatályos Alkotmány kommentárja megjegyzi, hogy a konzuli védelem kizárólag „törvényes" külföldi tartózkodás eseteire történő fenntartása abszurd helyzetet eredményezne: eszerint például nem lehetett volna konzuli védelemben részesíteni azt az állampolgárt, akinek a tartós külföldi tartózkodása során lejárt az útlevelének érvényessége, és ekként külföldi tartózkodása már nem minősül jogszerűnek.[39]

Ez az alkotmányos leszűkítés nem feltétlenül tekinthető indokoltnak, azonban már eredeti formájában sem jelentette azt, hogy kizárólag a „törvényes" külföldi tartózkodás esetén járt volna a konzuli védelem lehetősége. Miként azt az állampolgársági feltétel vizsgálatánál is

[37] Lásd például a Bizottság Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban című Zöld Könyvét. Forrás: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:HU:PDF (2013.06.04).
[38] Javaslat: A Tanács irányelve, az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön. Forrás: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0881:FIN:HU:PDF (2013.06.04.).
[39] JAKAB i.m. 2469.

jeleztem, a 2001. évi XLVI. törvény 1. § (1) bekezdése értelmében „Magyarország a magyar állampolgár érdekeinek külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat útján látja el.", azaz a konzuli védelem nyújtásának törvényi feltétele nem követeli meg a törvényes külföldi tartózkodást, sőt még a külföldi tartózkodást sem, hiszen a védelem igénye adott esetben akár egy hagyatéki ügyben is felmerülhet.[40] Ezzel egyezően fogalmaz a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény 5. cikke is, mely szerint a konzuli védelem jelenti a küldő állam honosainak képviseletét, „amennyiben azok távollétük vagy bármely más ok miatt jogaikat és érdekeiket nem tudják időben megvédeni."[41] Éliás Pál álláspontja szerint is teljesen egyértelmű, hogy az Alkotmány 69. § (3) bekezdése az állampolgárok jogainak belső védelme mellett, azon túlmenően, még a külföldi tartózkodásuk ideje alatt is biztosítja az állam védelmét.[42]

Az Alkotmány kommentárja arra utal, hogy a konzuli védelem lehetőségét kizárólag a törvényes külföldi tartózkodás eseteire fenntartó alkotmányi fordulat feltehetően a rendszerváltás előtti időszak egyik öröksége volt, hiszen annak idején a magyar jogrendszer különbséget tett a külföldön történő jogszerű és törvényellenes tartózkodás között, utóbbiak alatt értve különösen az emigránsokat.[43]

II.5. Következtetések

A diplomáciai és a konzuli védelem jogintézménye a nemzetközi jog klasszikus intézményei közé sorolható. Jóllehet egyes szakirodalmi források vitatták, hogy a magyar állampolgárok számára korábban az Alkotmány, illetőleg jelenleg az Alaptörvény diplomáciai vagy konzuli védelmet garantál-e, meglátásom szerint egyértelmű, hogy itt konzuli védelemről beszélhetünk. Az Alaptörvény a korábbi alkotmányszöveghez képest lényegében egyetlen szóban módosult: kiiktatásra került belőle az a korlátozás, hogy csak a „törvényes" külföldi tartózkodás esetén illeti meg az állampolgárokat a konzuli védelem lehetősége. Miként azonban a fentiekben láthattuk, valójában a kérdés megítélése nem ennyire egyszerű, hiszen adott esetben a belföldön (Magyarországon) tartózkodó állampolgár is jogosult lehet konzuli védelemre. Ezen túlmenően olyan esetek is elképzelhetőek, hogy a külföldön levő magyar állampolgár valamilyen okból

[40] TÓTH Judit: *Jog-e a konzuli védelemhez való jog?* In: TÓTH Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár,* Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LXI., Szeged, 2002, 351.
[41] 1963. évi bécsi egyezmény a konzuli kapcsolatokról (kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet), 5. cikk i) pont.
[42] ÉLIÁS i.m. 119.
[43] JAKAB i.m. 2470.

adódóan mégsem részesülhet konzuli védelemben (például többes állampolgárságára tekintettel). A konzuli védelem esetköreit részletesebben tárgyalja a dolgozat következő fejezete, a konzuli védelem nyújtásának új dimenzióját jelenti ugyanakkor az Európai Unió keretében megvalósuló konzuli védelem lehetősége, mely szervesen formálta át az uniós tagállamok által biztosított konzuli védelem alanyi körét és megvalósítási formáit egyaránt. A következő fejezetekben ennek megfelelően, a dolgozat elemzi az Unió által hozott rendelkezéseket a konzuli védelem területén és kitér azok jelentőségének vizsgálatára a tagállamok (így Magyarország) által önállóan, valamint az Unió égiszén belül a tagállamok által együttesen gyakorolt konzuli védelem hatékonyságát illetően.

III. KONZULI VÉDELEM A GYAKORLATBAN

A konzuli szolgálatok lényegében az állam külföldre nyúló közigazgatási szervezeti egységei, amelyek a fogadó állammal kötött megállapodás keretei között, meghatározott szolgáltatásokat nyújtanak állampolgárai számára, a fogadó állam jogának tiszteletben tartása mellett.[44] Miután az Európai Unió az uniós védelem megvalósítását elsősorban a tagállamok uniós védelmét biztosító közigazgatási rendszeren keresztül valósítja meg, így a dolgozatban fontosnak véltem egy tagállam (Magyarország) konzuli védelmének gyakorlati esetköreit is felvázolni. A BKE által rögzített általános szokásjogi kereteken túl Magyarország – csakúgy, mint az uniós országok mindegyike esetében - az egyes államok által köttetett kétoldalú jogviszonyaikban immáron az EU által lefektetett irányelvek is meghatározóak. A magyar belső jogi szabályozás a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról szóló 2016. évi XXII. törvény[45] és annak végrehajtási rendelete[46] elfogadásával tett eleget a 2015/637/EU irányelv által lefektetett követelményeknek. A 2018. évi LXXVII. törvény [47] pedig további módosításokkal cizellálta a konzuli védelem nemzeti szabályozását. E törvényi rendelkezéseken túl számos, további jogforrás biztosítja a konzuli tevékenység szabályozását, így elsőként említve a törvény végrehajtási rendeletét, a konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendeletet[48] [Vhr.]. A magyar jogrendszer szerint biztosított, az uniós polgárság védelmét is magában foglaló feladatokat az alábbiakban rögzíti.

III.1. Tanácsadás és segítségnyújtás

A tanácsadás és segítségnyújtás során a konzuli szolgálat a külföldi államban minden megengedett módon tájékozódik a magyar állampolgárok alapvető jogait és érdekeit közvetlenül érintő, utazásukkal kapcsolatos körülményekről, belső jogszabályokról, illetve azok változásáról. Ezen információkról tájékoztatja az állampolgárokat annak érdekében, hogy a külföldre történő utazásukat és ott tartózkodásukat elősegítse. A konzuli szolgálat a kormányzati portálon az egyes országokat kockázati tényezők mérlegelését követően,

[44] CSATLÓS Erzsébet: *Az EU konzuli védelmi politikája a jó közigazgatás szemszögéből*. Közjogi Szemle, 2018/1., 25-31.
[45] 2016. évi XXII. törvény a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról.
[46] 2/2016. (IV. 15.) KKM rendelet 22. § a konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet módosításáról.
[47] 2018. évi LXXVII. törvény a egyes törvények külügyi igazgatási tárgyú módosításáról.
[48] 17/2001. (XI.15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól.

biztonsági besorolásuktól függően kategorizálja a magyar külképviseletektől, valamint az európai uniós konzuli együttműködés keretében folytatott egyeztetés alapján szerzett információk szerint. Az országokat e kategorizálás során három osztályba sorolja: legenyhébb biztonsági besorolás (III. biztonsági kategória), fokozott biztonsági kockázatot jelentő (II. biztonsági kategória), valamint utazásra nem javasolt térség (I. biztonsági kategória).

A tanácsadás és segítségnyújtás keretein belül a konzuli szolgálat figyelemmel kíséri a konzuli védelemre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás érvényesülését a fogadó államban. E tevékenysége során kifejezetten nyomon követi a magyar állampolgárok hátrányos megkülönböztetése, valamint alapvető jogaik súlyos vagy rendszeres sérelmének előfordulását, melynek fennálltakor haladéktalanul fellép az az adott állam illetékes hatóságánál.[49]

III.2. Bajba jutott magyar állampolgárok védelme

A tanácsadáson és segítségnyújtáson túlmutató konzuli védelmi feladat a bajba jutott magyar álampolgár védelme, melynek során a konzuli szolgálat segítséget és támogatást nyújt a külföldön bajba jutott magyar állampolgár hazatérésének elősegítéséhez.[50] A törvény nem sorolja fel taxatíve milyen segítségnyújtást alkalmaz ekkor a konzul, de kiemeli, hogy a hazatéréshez az elveszett, ellopott, megrongálódott, megsemmisült vagy lejárat folytán érvényét vesztett úti okmány helyett a konzuli tisztviselő újat állít ki. A törvény itt megjegyzi, hogy az uniós polgár számára külön jogszabályban meghatározott esetekben és feltételek szerint úti okmányt állíthat ki. Ezen törvényi rendelkezés foglalja tehát magában az ideiglenes úti okmány kibocsátására vonatkozó segítségnyújtás lehetőségét. E körben továbbá útmutatással látja el a rászorultat annak érdekében, hogy hazatérését saját erejéből megoldhassa. Amennyiben az érintett személy önerőből ezt megoldani képtelen, úgy a konzuli szolgálat közreműködik abban, hogy saját vagy más forrásból anyagi segítséghez jusson. Amennyiben a hazatérés elősegítésének más módja nem áll fenn, és a késedelem súlyos érdeksérelemmel jár, úgy a konzuli tisztviselő az ügyféllel kötött hatósági szerződés alapján hazatérési kölcsönt nyújt a rászoruló állampolgárnak. A hazatérési kölcsön adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, mely szerződés érvényességéhez a miniszteri rendeletben rögzített összeghatár felett miniszteri hozzájárulás szükséges. A hatósági szerződés egyben rendezi a visszafizetés esedékességét is. A törvény az uniós polgárság konzuli védelmére

[49] 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről, 4. §.
[50] Ibid. 5. §.

vonatkozó irányelv rendelkezéseinek megfelelve, külön jogszabályban rendezi az uniós polgárnak nyújtható konzuli kölcsön feltételeit. A hazatérési kölcsön nyújtást megelőzően a konzuli szolgálat minden esetben köteles a kérelmező önhibáját kizárni, annak nyilvánvaló fennállása esetén ugyanis a konzuli kölcsön megtagadható. A konzuli szolgálat nem rendelkezik ugyanakkor mérlegelési jogkörrel és köteles megtagadnia a konzuli kölcsön nyújtását, amennyiben nem ez az egyetlen módja a hazatérés elősegítésének, vagy nem okoz súlyos érdeksérelmet a késedelem. A konzuli szolgálat akkor is megtagadja a kölcsönnyújtást, ha a kérelmező neki felróható módon nem működik együtt a konzuli szolgálattal, valótlan adatokat közölt, vagy az általa korábban igénybe vett hazatérési kölcsön nem térült vissza. A miniszter különös méltánylást érdemlő esetekben a kölcsön visszafizetése alól részben vagy egészben mentesítést adhat. A miniszter határozata ellen jogorvoslattal élni a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság előtt kizárólag semmisségre hivatkozva lehetséges.

A 2018. évi LXXVII. törvény 7. §-ának rendelkezései iktatták a konzuli segítségnyújtás lehetőségei közé a konzuli tisztviselő azon lehetőségét, mely szerint az eset összes körülményének mérlegelését követően, indokolt esetben, legfeljebb 20 EUR összeghatárig vissza nem térítendő anyagi támogatást nyújthat a bajbajutott részére. Ezen összeg kizárólag olyan, a hazautazással közvetlenül összefüggő kiadások kezelésére szolgálhat, amelyekre hazatérési kölcsön nem nyújtható.[51]

III.3. Segítségnyújtás baleset vagy bűncselekmény áldozatainak, súlyos, sürgős ellátást igénylő betegnek

A konzuli szolgálat által biztosított konzuli védelem magában foglalja továbbá a baleset vagy bűncselekmény áldozatainak, súlyos, sürgős ellátást igénylő betegnek nyújtott segítséget. A 2016. évi módosításnak köszönhetően az esetkör már nem csupán az erőszakos bűncselekmény áldozatainak nyújtható segítséget foglalja magában, de minden súlyos sérüléssel járó baleset, vagy sürgős ellátást igénylő betegség fennállása esetén, vagy bűncselekmény áldozatának is. A konzuli szolgálat bármely úton történő tudomásszerzését követően haladéktalanul tájékozódik arról, hogy a magyar állampolgár megfelelő egészségügyi ellátásban részerül-e, értesíti a sérült vagy beteg által megjelölt személyt, valamint gondoskodik az érintett vagy legközelebbi ismert hozzátartozója felvilágosításáról. Szükség esetén tájékoztatja a feljelentés tételének, kárigény

[51] Ibid. 5. § (7) bekezdés.

érvényesítésének feltételeiről a fogadó állam területén. Külön rendelkezést tartalmaz a Konztv. a több magyar állampolgár súlyos sérülésével vagy halálával járó szerencsétlenség, vagy bűncselekmény fennállta esetére. Ekkor a helyszínen a konzuli szolgálat meggyőződik arról, hogy a sérültek számára biztosítják a megfelelő ellátást, vagyontárgyaik megőrzéséről az eljáró hatóságok gondoskodnak és a baleset körülményeiről felvett jegyzőkönyv a magyar állampolgárok jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez szükséges adatokat magában foglalja. Ezen eljárása során a konzuli tisztviselő mindvégig együttműködik a fogadó állam hatóságaival, szükség esetén pedig javaslatot tesz a magyar szakértő részvételére a vizsgálatban. Amennyiben az érintett magyar állampolgár személyiségéhez fűződő jogait, méltóságát, személyes adataival való rendelkezésének jogát sérelem éri, a konzuli szolgálat haladéktalanul fellép a fogadó állam hatóságainál.[52]

III.4. Segítségnyújtás katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén[53]

A Konztv. rendelkezései szerint a magyar állampolgárok életét, testi épségét külföldön közvetlenül fenyegető természeti katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés fennállása esetén a konzuli szolgálat az érintett magyar állampolgárok tájékoztatása, a velük történő kapcsolattartásra megteszi az adott körülmények között elvárható intézkedéseket. A válsághelyzetekben történő konzuli segítségnyújtást a magyar jogi szabályozás ezalatt az alcím alatt taglalja. A tanácsi irányelv rendelkezéseinek való megfelelés érdekében a törvény rendelkezik az érintett állapot folyamatos értékelésének módszeréről is. A konzuli szolgálat ennek alapján folyamatos egyeztetéseket folytat az EU tagállamaival, elsősorban azok helyben működő külképviseleti útján, valamint az Európai Unió Tanácsával és az EU küldöttségével. A magyar szabályozás ezzel rendelkezéssel belső jogában már expressis verbis kifejezi az együttműködés követelményét a magyar és az uniós tagállamok, valamint az Unió intézményeivel. A rendelkezés rögzíti, hogy az együttműködés során különös hangsúly fektetendő a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok részére nyújtott segítség koordinálására hivatott vezető állam vagy államokkal történő egyeztetésre. A magyar szabályozás átveszi az irányelv vezető államra vonatkozó fogalommeghatározását is, mely szerint a vezető állam a harmadik országban diplomáciai képviselettel rendelkező azon

[52] Ibid. 6. §.
[53] Ibid. 7. §.

tagállam, amely a képviselettel nem rendelkező uniós polgároknak válsághelyzetekben nyújtandó támogatás koordinálásáért és irányításáért felel.

Amennyiben a válsághelyzet adta körülmények szükségessé teszik, úgy a miniszter javaslatot tesz a Kormánynak a magyar állampolgárok hazatérésének elősegítésére vagy evakuálására. Az evakuálási és mentési műveletek végrehajtására vonatkozóan a törvény szintén előírja az Európai Unió tagállamaival, az Európai Unióval és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete szerveivel történő együttműködést is.

A törvény rögzíti az evakuálásra vonatkozó feltételeket is, mely szerint arra csak az érintett személy vagy törvényes képviselője beleegyezésével kerülhet sor. Amennyiben a törvényes képviselő nyilatkozatának beszerzésével járó késedelem veszélyezteti a magyar állampolgár életét vagy testi épségét, a konzuli szolgálat az érintett személy nyilatkozatát figyelembe véve, a körülmények mérlegelésével hoz döntést az evakuálásról.

A 2018. évi LXXVII. törvény 8. §- a alapján az evakuált személy az intézkedés költségeit köteles megtéríteni, amennyiben az I. biztonsági kockázati kategóriába sorolt, azaz utazásra nem javasolt térségekbe, a figyelmeztetés ideje alatt utazott be, illetve a figyelmeztetés ellenére továbbra is ott tartózkodott. Nem áll fenn a költségek megtérítésére vonatkozó kötelezettség, amennyiben a magyar állampolgár foglalkoztatási jogviszony keretében - a munkáltató utasítási joga alapján - vagy humanitárius célból utazik az utazásra nem javasolt országokba vagy térségekbe, illetve tartózkodik ott tovább. Ekkor az evakuálás költségeit a munkáltatónak, illetve a humanitárius célból kiküldő szervezetnek vagy személynek kell megtérítenie.

III.5. Személyes szabadságukban külföldön korlátozott magyar állampolgárok védelme[54]

A dolgozat a személyes szabadságukban külföldön korlátozott magyar állampolgárok védelmére külön fejezetben is kitér, ezért jelen fejezetben a 2001. évi XVLII. törvény rendelkezéseinek ismertetésére szorítkozik.

[54] Ibid. 8. §.

A konzuli szolgálat a külföldön tartózkodó magyar állampolgárnak, amennyiben ellene a fogadó állam hatósága a személyes szabadság korlátozásának formáját alkalmazza, függetlenül annak elnevezésétől (a továbbiakban: fogva tartás) az alábbi segítséget nyújtja:

- tisztázza a védelemnyújtáshoz szükséges adatokat, amennyiben a fogva tartás tényéről bármely forrásból értesül,
- kapcsolatba lép a fogva tartottal a fogadó állam szabályaival összhangban. Kérésére tájékoztatja az ügyre vonatkozó, a fogadó államban hatályban lévő jogszabályok lényegéről,
- a fogva tartott által megjelölt személyt késedelem nélkül értesíti,
- amennyiben a fogva tartott személy azt kéri, tanácsot ad a védőválasztáshoz és tolmács igénybevételéhez.

A konzuli szolgálat mindezen túlmenően figyelemmel kíséri a fogva tartás körülményeit, és a nemzetközi jogi szabályok tiszteletben tartását, valamint a fogadó államnak a kényszerintézkedések elrendelésére és foganatosítására vonatkozó rendelkezéseit. Mindezekről lehetőség szerint személyes látogatás keretein belül győződik meg, különösen abban az esetben, ha a fogva tartott a bántalmazására vagy az egészségét, testi épségét veszélyeztető körülményekre tesz panaszt. Soron kívüli személyes látogatás kötelezettsége terheli a konzuli szolgálatot, amennyiben a fogva tartott kiskorú, cselekvőképessége egyéb okból hiányzik vagy korlátozott vagy várandós anya. Amennyiben a látogatás során megállapításra kerül, hogy a fogva tartás körülményei a fogva tartott életét, testi épségét vagy egészségét nyilvánvalóan és súlyosan veszélyeztetik, úgy amennyiben támogatásra nincs más lehetőség, a miniszter vissza nem térítendő eseti támogatás nyújtásáról is dönthet.

A konzuli szolgálat minden esetben egyeztet a fogva tartottal annak tisztázása érdekében, hogy kívánja-e az érdekében történő fellépést. A konzuli szolgálat nem léphet fel annak a személynek az érdekében, aki azt ellenzi. Amennyiben az érintett személy cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes, a konzuli szolgálat beszerzi a törvényes képviselő nyilatkozatát, és annak alapján dönt a további eljárásról, feltéve, hogy az ezzel járó késedelem a magyar állampolgár érdekvédelmének ellátását nem sérti vagy veszélyezteti.

III.6. Segítségnyújtás haláleset bekövetkezésekor[55]

Amennyiben a konzuli szolgálat bármilyen úton magyar állampolgár külföldön történt elhalálozásáról értesül, haladéktalanul felkeresi az elhunyt legközelebbi ismert hozzátartozóját és felvilágosítást nyújt a temetéshez, vagy a holttest hazaszállításához szükséges intézkedésekről. Amennyiben méltányolható egyedi körülményeire való tekintettel az eltemetésre kötelezett személy az elhunyt halotti anyakönyvi kivonatát beszerezni nem tudja, a konzuli szolgálat megkeresi a fogadó állam illetékes hatóságát az anyakönyvi kivonat beszerzése érdekében abban az esetben, ha a fogadó ország jogszabályai ezt lehetővé teszik. Amennyiben az eltemetésre kötelezett a külföldön elhunyt személy holttestét Magyarországra kívánja szállíttatni, a konzuli tisztviselő a jogszabályban meghatározott feltételek fennállta esetén a halottszállítási engedélyt állít ki a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény rendelkezéseivel összhangban.

Amennyiben az elhunyt személy után külföldön kiskorú, cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes nagykorú magyar állampolgár maradt, a konzuli szolgálat az érintett személy megfelelő ellátásának biztosításáról gondoskodik. Szükség esetén kezdeményezi a gyám vagy gondnok kirendelését, valamint az érintett hazatérését. Nem jogosult azonban a konzuli szolgálat hagyatéki eljárást kezdeményezni, valamint abban – törvény eltérő rendelkezése hiányában - nem vehet részt. Amennyiben a hagyatéki eljárásban érintett személy méltányolgató egyedi körülményeire tekintettel a szükséges intézkedést saját maga megtenni nem képes, azt a konzuli tisztviselő kezdeményezi, az érintetett erről tájékoztatja. Ezen eljárása során a fogadó állam jogszabályainak megfelelően jár el. A továbbiakban a hagyatéki eljárásban az érdekelt személyesen vagy meghatalmazottja útján köteles eljárni. A hagyatéki igény érvényesítésére az ismeretlen örökös felkutatása érdekében a konzuli szolgálat hirdetményt tesz közzé.

[55] Ibid. 11. §.

III.7. Kiskorú vagy cselekvőképességében korlátozott magyar állampolgár védelme[56]

Kiskorú vagy cselekvőképességében egyébként korlátozott magyar állampolgár érdekvédelme során a konzuli szolgálat különbséget tesz az eljárás tekintetében abban, hogy az érintett személy nem, vagy csak korlátozottan képes közreműködni jogai és érdekei védelmében. Amennyiben a konzuli szolgálat bármilyen úton információt szerez arról, hogy magyar állampolgár számára gyám vagy gondnok kirendelése szükséges, azt haladéktalanul jelzi a magyar gyámhatóság felé. Ezt követően az eljárásra a magyar gyámhatóság intézkedése az irányadó azzal, hogy az eljárás alatt a konzuli szolgálat törekszik a fogadó állam gyámhatóságával való együttműködésre.

III.8. Intézkedés ügyeinek vitelében akadályozott személy érdekében[57]

Amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik, ha a magyar állampolgár elháríthatatlan okból nem képes jogait és érdekeit időben személyesen vagy meghatalmazottja útján érvényesíteni, a fogadó állam bírósága vagy más hatósága előtti eljárásban a konzuli tisztviselő fellép a magyar állampolgár érdekében, vagy intézkedik a képviseletének biztosításáról annak érdekében, hogy az érintett hatóságok a magyar állampolgár jogainak és érdekeinek megóvására intézkedést hozzanak. A megtett intézkedésről a konzuli szolgálat értesíti az érdekelt magyar állampolgárt, a továbbiakban pedig felhívja, hogy az eljárásban személyesen vagy meghatalmazottja útján vegyen részt. Ezen feladatkörében eljárva, szükséges esetén tájékoztatást nyújt a fogadó államban hatályban lévő, az igényérvényesítésre vonatkozó eljárási szabályokról. Tanácsod adhat továbbá megfelelő jogi képviselő választásához, fordító vagy tolmács igénybevételéhez.

[56] Ibid. 12. §.
[57] Ibid. 13. §.

III.9. További konzuli védelmi feladatok

A konzuli védelem körébe esik a Konztv. rendelkezései szerint a konzuli tisztségviselő közigazgatási hatósági feladatkörében ellátott ideiglenes úti okmány kiállítására vonatkozó feladatellátás, melyre a dolgozat külön kitér az uniós polgárok védelme kapcsán szemléltetett rendelkezések vizsgálatakor. Ehelyütt a dolgozat megírásának időpontjában hatályos, az 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról, valamint annak végrehajtására hivatott, a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról szóló 101/1998. (V.22.) Korm. rendelet ismertetésére terjedelmi korlátok végett nem kerül sor.[58]

III.10. Konzuli védelmi szituációk az uniós normaalkotás fényében

Miután a magyar állampolgárok védelmét a dolgozat a következő fejezetekben az uniós polgárok számára biztosított konzuli védelem szemszögéből vizsgálja, külön rögzítendőek az uniós konzuli védelem szituációi. A magyar konzuli védelmi szabályozással összefésülve, az uniós polgár számára biztosított konzuli védelmi szituációkat a tanácsi irányelv szintén nem taxatív módon, de az alábbiakban sorolja fel[59]:

- letartóztatás vagy fogva tartás,
- bűncselekmény áldozatává válás,
- súlyos baleset vagy súlyos betegség,
- haláleset,
- segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén,
- ideiglenes úti okmány szükségessége a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint

Az uniós szabályozás nem tesz említést a kiskorúak, korlátozottan cselekvőképesek vagy ügyeinek akadályozott személyek érdekében történő konzuli segítségnyújtásról, ezáltal megállapítható, hogy az uniós követelményeket meghaladóan biztosít konzuli védelmet a magyar hazai normaalkotás. Ugyanakkor, miután az uniós polgár konzuli védelmének biztosításakor a hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesül, így a megkeresett magyar hatóságok ezekben az esetekben is kötelezettek az uniós polgár védelmére, hiszen belső nemzeti jogalkotásuk kiterjesztésére kötelezettek az uniós polgárok viszonylatában is.

[58] Az ideiglenes úti okmányok kiállításával kapcsolatos konzuli tevékenységről bővebben lásd HARGITAI (2005) i.m. 304.
[59] A Tanács (EU) 2015/637 irányelvének 9. cikke.

Annak köszönhetően, hogy az EU esetében konzuli védelem biztosítására hivatott konzuli szervezetről nem beszélhetünk, a hatásköröket a tagállami konzuli hatóságok gyakorolják.[60] Ehelyütt érdemes említést tennünk azonban a válsághelyzetek során, az EU delegációi által biztosított segítségnyújtásról, ahol a delegációk a repatriálás során konkrét konzuli feladatokat láttak el a tagállami állampolgárok számára. Főszabály szerint azonban - ahogyan azt az irányelv rendelkezései is rögzítik - a konzuli szervezetre és tevékenyégre nézve az EU jogalkotásra vonatkozó felhatalmazást nem kapott. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egyéb politikák kapcsán a konzuli igazgatás nem érintett: a vízumpolitikában a tagállami konzuli hatóságok vízumhatósági jogkörrel rendelkeznek. Az Európai Unió a belső határok nélküli szabad mozgás és a közös külső határok által nyújtott védelemre épülő schengeni térségére vonatkozó szabályozást a dolgozat, szintén terjedelmi korlátok révén, nem érinti. A konzuli tevékenység kapcsán azonban elkerülhetetlen a vízumkiadási feladatok említése, hiszen a rendszer működtetése alapvetően a részes államok külképviseleteinek feladata.[61] Ennek alapján az EU-n kívüli államok állampolgárai tekintetében a rövid időtartamra (3 hónap) szóló beutazási engedélyek vonatkozásában közös vízumszabályokat és az egységes rövid tartózkodásra jogosító, ún. schengeni vízumot alkalmaznak a tagállamok. A rendszer alapja a közös vízumrendszer, amelynek működtetésére vonatkozó eljárási szabályok forrása az 1999-ben született, többször módosított és bővített, a konzuli tisztviselők feladatait összefoglaló Közös Kézikönyv és Közös Konzuli Utasítások (KKU)[62] volt. A Végrehajtó Bizottság fogadta el a két okmányt, amely a schengeni egyezményben foglaltak végrehajtását célzó

[60]Az Európai Unió által biztosított konzuli védelem európai közigazgatásáról lásd bővebben CSATLÓS, Erzsébet: *EU Law Influence on National Administrative Law to Protect EU Citizens Abroad: Harmonisation via Fundamental Rights Protection and Cooperation Rules*. In: *Impacts of the EU law on national legislation/Az uniós jog hatása a nemzeti szabályozásra. Conference proceedings of the "Days of EU Law" international scientific conference held in Győr* (Glavanits Judit szerk.) November 2017. Konferencia helye, ideje: Győr, Magyarország, 2017.11.08-2017.11.10. Győr, 2018, 28-37.; CSATLÓS, Erzsébet: *Vertical Cooperation of Authorities and Consular Protection Procedure in Third States*. In: *Recent Challenges of Public Administration 2: Papers Presented at the Conference of '2nd Contemporary Issues of Public Administration' on 20th September 2017*. (CSATLÓS, Erzsébet szerk.), Szeged, Iurisperitus, 2018, Lectiones Iuridicae, 30-48.; CSATLÓS Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete*. Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga, 2018/1., 49-65.

[61] CSATLÓS Erzsébet: *Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt*. Eljárásjogi Szemle, 2017/2., 22-29. Lásd továbbá CSATLÓS, Erzsébet: *European administration of consular protection*. Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences, Vol. 2, No. 1, 2022, 114-131.; CSATLÓS Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatása*. KözigazgatásTudomány, 2022/2., 48-67.; CSATLÓS, Erzsébet: *Organisational Principles in European Administration: Focusing on Foreign Policy Organs and the Administrative Procedure of Consular Protection in Third Countries*. In: BUDZISZ, Rafał – JAWORSKA-DĘBSKA, Barbara – OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, Ewa (szerk.): *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019, 307-326.

[62] Végrehajtó Bizottság határozata (1999. április 28.) a Közös Kézikönyv és a Közös Konzuli Utasítás végleges változatáról [SCH/Com-ex (99)13], HL L 239. 2000.09.22., 317.

részletszabályok megalkotására szolgált. A vízumpolitika az Amszterdami Szerződés 1999. május 5-i hatálybalépését követően a schengeni acquis részeként a harmadikból az első pillérbe került át, az EU jogi és intézményi keretein belül közös politikává válva, mely magában hordozta a tagállami kötelezettségekben végbemenő változásokat is. Közvetlenül a diplomáciai és konzuli képviseleteknek címezték az újabb Közös Konzuli Utasítást 2005-ben közlemény formájában.[63] A schengeni acquis legjavát - többek között a KKU-t is - általános hatállyal bíró, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó rendeletként a 2009-ben elfogadott, 2010. április 5-ét követően hatályos Vízumkódex[64] a vízumpolitika anyagi és eljárásjogi szabályait egyaránt magában foglalta. A tagállamok konzulátusai számára ezáltal közvetlenül tartalmaz követendő előírásokat, melyeket tovább részletez a Bizottság két végrehajtási rendelkezéseket tartalmazó határozata, kézikönyve a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról, valamint a vízumosztályok működési rendjéről és a helyi schengeni együttműködésről.[65] Céljuk a Vízumkódex és a vonatkozó egyéb jogi aktusok rendelkezéseinek harmonizált végrehajtásának biztosítása.[66]

A dolgozat további fejezeteiben a vizsgálódási terület szűkítésére kerül sor, ahol a konzuli feladatok dimenziói közül részleteibe menően egy-egy konzuli védelmi szituációt taglal. Ennek mentén vizsgálja a dolgozat a konzuli védelem komplexitását, ahol szükséges figyelembe venni a küldő állam és fogadó állam nemzeti jogszabályi környezetén túl a nemzetközi jogi multilaterális és bilaterális kapcsolataiban lefektetett konzuli védelemre vonatkozó szabályokat, mindezek mentén pedig a védelem konkrét megvalósulási mechanizmusát is. A konzuli védelmi szituációk közül voltaképpen kettő szituációt emel ki a dolgozat: konzuli védelem a

[63] A Tanács vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítása a diplomáciai és konzuli képviseletek számára (2005/C 326/01), HL L 326/1. 2005.12.22.
[64] A Bizottság javaslata COM(2006) 403 végleges (2006. július 19.) Európai Parlament és Tanács rendelete a Közösségi Vízumkódex kialakításáról, Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról, HL L 243., 2009.09.15. 1. [Vízumkódex].
[65] A Bizottság C(2010) 1620 végleges határozata (2010. március 19.) a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról [Vízumokra vonatkozó kézikönyv] és a Bizottság C(2011) 5501 végleges végrehajtási határozata (2011. augusztus 4.) vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról szóló, 2010. március 19-i C (2010) 1620 végleges bizottsági határozat módosításáról; A Bizottság C(2010)3667 végleges határozata (2010. június 11.) a vízumosztályok működési rendjéről és a helyi schengeni együttműködésről szóló kézikönyv létrehozásáról. Brüsszel, 2010.6.11. [Vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv].
[66] CSATLÓS Erzsébet: *Az EU hatása a konzuli igazgatásra*. Közjogi Szemle, 2017/1., 26-27.
A vízumkérelmekkel kapcsolatos eljárásokról bővebben lásd CSATLÓS: *European administration of consular protection…* (2022) i.m. 114-131.; CSATLÓS, Erzsébet: *Consular Protection Policy of the EU in the View of Good Administration.* In: *Recent Challenges of Public Administration. Papers presented at the conference of 'Contemporary Issues of Public Administration' on 26th April 2017*. Lectiones Iuridicae 19., Iurisperitus, Szeged, 2017, 84-96.

szabadságától megfosztott vagy abban korlátozott személyek konzuli védelmét, illetőleg a válságszituációk alkalmával biztosított konzuli védelem szabályozását vizsgálja.

Az első vizsgált terület az Európai Unió tagállamai közötti igazságügyi együttműködés keretein belül helyezi el a konzuli védelem kérdéskörét, ahol az uniós polgárság, mint a tagállamok közötti relációban érvényesülő jogosultság vizsgálatára kerül sor. Ahogyan arra a dolgozat bevezetése is utalt, e terület behatóbb vizsgálatát kiemelt jelentőségűnek ítéli a konzuli védelem mint az uniós polgárnak a nemzetközi szervezet területi joghatóságán belül biztosított védelme szempontjából. Arra kíván választ kapni, hogy az Unió a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségén belül elért vívmányai biztosítanak- e többletjogosultságot egy uniós polgárnak a büntetőeljárások lefolytatásával összefüggésben, a tagállami állampolgársághoz csatlakozó védelmen túl, ha arra tagállamok közti összefüggésben kerül sor. Míg a másik, részleteiben vizsgált konzuli védelmi szituáció a válsághelyzetek alkalmával biztosított konzuli védelem. Utóbbi vizsgálódási dimenzió azért képezi a dolgozat meghatározó egységét, mert az uniós polgárságot és a hozzá társuló konzuli védelmet az uniós tagállamok és harmadik országok közti relációba helyezi, ahol a tagállamok nem egymással szemben, hanem egymással karöltve kerülnek jogviszonyba az állampolgáraikat megillető védelem tekintetében. Ezen esetben szintén arra a kérdésre kíván választ kapni az elemzés, hogy a tagállamok által önállóan biztosított konzuli védelemhez képest haladást biztosított- e az Unió az uniós polgársággal a konzuli védelem terén.

Mindezen kérdések megválaszolására a dolgozat a következő fejezetekben részletes vizsgálat alá vonja az uniós polgársághoz társuló konzuli védelem mibenlétét, szoros összefüggésben magával az uniós polgárság karakterének vizsgálatával, valamint a konzuli védelem biztosítására vonatkozó uniós normaalkotási és jogfejlesztő tevékenységgel, a tagállamok által átruházott hatáskörök gyakorlásán belül.

IV. KONZULI VÉDELEM MINT AZ UNIÓS POLGÁRT MEGILLETŐ JOGOSULTSÁG

A Maastrichti Szerződéssel beiktatott uniós polgársághoz természetesen nem kizárólag a konzuli védelemre való jogosultság, de meghatározott politikai jogok is kerültek.[67] Az uniós polgársághoz kapcsolódó konzuli védelemhez való jog ugyanakkor azonban egyfajta különleges státuszt élvez az uniós polgároknak biztosított jogok között, ugyanis annak érvényesítésére a tagállamok nem kizárólag az Unió határain belül, hanem harmadik államok területén lépnek fel egymás állampolgárainak érdekvédelme síkján. Részben ebből fakadóan, részben pedig a konzuli védelem sajátos tagállami alkotmányos szabályozásainak köszönhetően, számtalan kérdés merül fel e jog biztosításának módja, megvalósulásának hatékonysága kapcsán. Jelen fejezet az uniós polgárság sajátos természetével és a tagállami állampolgársághoz való viszonyával foglalkozik, elhelyezve a konzuli védelemhez való jogot az uniós polgárság számára biztosított jogosultságok között. Választ keres továbbá arra a kérdésre, hogy túlmutat-e az uniós polgárságnak biztosított konzuli védelem a tagállamok vonatkozásában az uniós polgárokat megillető egyenlő bánásmód követelményén.

IV.1. Az uniós polgárság természete

Hogy mit is jelent az uniós polgárok konzuli védelemhez való joga alapjogi szinten, annak eldöntéséhez elkerülhetetlen magának az uniós polgárság jogintézményének vizsgálata. Ezzel szoros kapcsolatban szót kell ejteni az uniós jog közvetlen hatályáról, illetve jelen esetben elsődlegesen a konzuli védelemhez való jogot biztosító rendelkezések értelmezéséről.

Az uniós jog már a Közösség kialakulását követő korai szakaszban hamar elhatárolta magát a nemzetközi szervezetek működését irányító és arra jellemző nemzetközi jogtól. Az elvi jelentőségű Vand Gend en Loos[68] ügyben az Európai Bíróság rávilágított arra, hogy a tagállamok az uniós jog létrehozásával egy merőben új jogrendszert alkottak meg, mely lényegében nem hasonlítható egy, már létező jogrendszerhez sem.

[67] BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban,* HVG-ORAC, Budapest, 2010, 515-589.
[68] C-26/62, *N.V. Algemene Transporten Expenditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen-ügy*, 1963. február 5-i ítélet, ECLI:EU:C:1963:1.

Az uniós jog tekintetében az Európai Bíróság jogértelmezési gyakorlata kihangsúlyozza, hogy a nemzetközi jogot különálló jogként kezeli, melynek szabályai az Unióra nézve kötelező erővel bírnak azzal, hogy az autonóm uniós jogrend alkotmányos alapelvei prioritással bírnak.[69] Ennek fényében érdemes vizsgálni, hogy az Unió tekintetében a konzuli védelemre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás és az Unió normarendszerében hol is helyezkedik el az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem.

Az Európai Unió általános nemzetközi jogi jogforrásokhoz való viszonyát tekintve az egyik legnagyobb eltérése és sajátossága az uniós jognak, hogy míg a nemzetközi jogban a nemzetközi szerződések a csatlakozó államokra nézve teremtenek jogokat és kötelezettségeket, addig az Európai Közösség, majd ezt követően az Európai Unió Alapszerződései nem kizárólag a tagállamokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, de a tagállami állampolgárokra is megállapítanak jogokat illetve kötelezettségeket.[70]

Az uniós jog sui generis mivoltának köszönhetően önálló jogrendként, a belső jogtól és nemzetközi jogtól elkülönülten, mégis folyamatos szimbiózisban létezik, hiszen nem beszélhetünk teljes leválásról sem a nemzetközi jog, sem az egyes tagállami nemzeti jogainak tekintetében, hiszen folyamatos kölcsönhatásban érvényesülnek. Az uniós jog és a tagállamok jogrendszerének viszonyát két általánosan elfogadott elv határozza meg, mely elvek kimunkálása az Európai Bíróság esetjogához köthető: az uniós jog elsőbbsége a tagállamok jogrendszereivel szemben, valamint az uniós jog közvetlen hatálya. Utóbbi szerint az uniós jog valamely rendelkezésére magánszemélyek tagállami bíróság előtt hivatkozhatnak. A már említett Van Gend en Loos ügyben a Bíróság kimondta, hogy a közösségi jog nem korlátozódik a tagállamok, valamint a közösségi intézmények közötti viszonyra, hanem a magánszemélyek által is hivatkozható, közvetlenül kikényszeríthető jogként létezik.[71] A Bíróság ezzel a döntésével az uniós polgárok szemszögéből tulajdonképpen az uniós jog által egy olyan közjogi hatalom érvényesülésére adott alapot, mely közvetlenül teremthet jogokat és kötelezettségeket irányukba. Ez a lépés lényegében az uniós polgárokat immáron az integráció teljes jogú

[69] MOHAY Ágoston: *A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban*, Studia Europaea, Pécs, 2019, 25.
[70] POPTCHEVA, Eva-Maria: *Multilevel Citizenship, The Right to Consular Protection of EU Citizens Abroad*, P.I.E. Peter Lang, Germany, 2014, 81.
[71] C-26/62, *N.V. Algemene Transporten Expenditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen-ügy*, 1963. február 5-i ítélet, ECLI:EU:C:1963:1.

szerepvállalóivá emelte, amennyiben az állampolgárok a tagállami bíróságok előtt is hivatkozhatnak az Alapszerződésekben lefektetett jogokra valamint kötelezettségekre.[72]

Az uniós polgárok ilyen mélységű bevonása az integrációs folyamatba természetesen az Európai Közösség kialakulásának fázisait tekintve nem valósult meg első körben, lévén az integráció egy gazdasági jellegű szerveződés, melynek legfőbb célja tagállami piacok közötti határok lebontása volt. Az Európai Gazdasági Közösség (továbbiakban: EGK) legfontosabb célkitűzése egy közös belső piac és ennek létrehozásához, valamint működtetéséhez szükséges politikák megteremtése és alkalmazása. Az EGK Alapító Szerződése mindössze annyiban tért ki a tagállamok polgárainak védelmét érintő kérdésre, amennyiben a záró rendelkezésének 220. cikkében felszólítja a tagállamokat, hogy szükség esetén folytassanak tárgyalásokat egymással annak érdekében, hogy az állampolgáraik javára azok védelmét megfelelően biztosítsák, ugyanolyan feltételekkel, mint amelyeket minden egyes állam a saját polgárának biztosít.[73]

Miután az EGK célkitűzései kifejezetten gazdasági jellegűek voltak, ezért az állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmére vonatkozó tagállami gyakorlatokat nem kívánta közelíteni, s nem is fogalmazott meg erre irányuló jövőbeni jogalkotási szándékot. Ugyanakkor már itt is megfigyelhető a tagállami állampolgárok közötti megkülönböztetés tilalmának megjelenése, az egyenlő elbánás, ami túlmutat a kizárólagos gazdasági politika és az ehhez társuló közös politikák kialakításán és egy szélesebb körű együttműködés jövőbeni megvalósulásának előképét testesíti meg. Ennek folyományaként a tagállamok már az 1973-as koppenhágai csúcsértekezleten elfogadják az „Európai identitás" című nyilatkozatot, amelyben az EGK tagállamainak állam - és kormányfői kinyilvánítják, hogy a Közösség célja az európai civilizáció védelmezése és megőrzése, s külön kiemelik a képviseleti demokrácia, a törvény uralma, a társadalmi igazságosság és az emberi jogok tiszteletben tartása alapvető elvének érvényesülését a Közösségen belül.[74] Az elvek iránti elkötelezettséget hűen szemlélteti az 1974-es párizsi csúcson született döntés is, amely megfogalmazta az Európai Parlament képviselőinek általános és közvetlen választásának követelményét is. Az Európai Tanács 1985-ös milánói ülésén a Bizottság által előzetesen felállított „Polgárok Európája" jelentését,[75] melynek célja egy olyan közös azonosságtudat megteremtése az állampolgárokban, aminek

[72] VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga,* Complex, Budapest, 2010, 295-307.
[73] Az Európai Gazdasági Közösség Alapító Szerződése, 220. cikkely.
[74] HORVÁTH Jenő: *Az európai integráció története napról-napra, 1945-2002*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 92-93.
[75]A People's Europe, http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf (2015.03.20.).

eredményeként egy egységes állampolgárság létrehozására kerülhet sor. Kitér többek között a Közösség belső határain belül történő határ- és vámellenőrzési eljárástól mentes személyforgalomra, amely a polgárok az integráció határain belül szabad mozgásához való jogosultságára helyezi a hangsúlyt, megerősíti annak közvetlen hatályát és jogi természetét, ezzel is rávilágítva, hogy többről van szó, mint a munkavállalók szabad mozgásáról és a letelepedés szabadságáról, mely kizárólag gazdasági szempontból közelít az egyénekhez.[76]

IV.2. Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság viszonya

Miután az Európai Közösségek fókuszpontja az integráció előrehaladtával nem tisztán gazdasági célokra irányult, egyre világosabbá vált, hogy az uniós jog - a már említett alapelvek kimunkálásával - alkalmas arra, hogy a tagállami állampolgárokra közvetlen módon jogokat ruházzon és kötelezettségeket teremtsen. Az uniós jog azonban nem kizárólag az elsődleges jogot alkotó szerződésekből épül fel, hanem annak szerves részét képezik és tekintélyes hányadát jelentik a másodlagos jogforrások is. A másodlagos jogi aktusok megalkotásakor előtérbe kerülő szupranacionális jelleg, valamint az elsődleges jogalkotásban továbbra is elvi éllel jelen lévő államközi jelleg ily módon az uniós polgárság kapcsán is szerepet játszik, mely alapján különbséget tehetünk az uniós polgárság közvetlen és közvetett dimenziója között.[77]

Poptcheva szerint a közvetlen dimenzió az Európai Unió és az uniós polgárok közötti viszonyt takarja, míg a közvetett dimenzió a tagállami állampolgár és a másik tagállam között fennálló kapcsolatot hordozza magában. A közvetlen dimenzió megvalósulása érhető tetten pl. az európai ombudsmanhoz fordulás jogánál, vagy az európai polgári kezdeményezéshez való jog esetén, valamint az aktív és passzív választójog esetében az Európai Parlamenti választásokon. Ezekkel ellentétben, a szabad mozgás és tartózkodás joga, az aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon, ahogyan a konzuli védelemhez való jog esetében is a tagállami hatóságokra telepít kötelezettséget az uniós jog, ezáltal az uniós polgár és az Unió között közvetett kapcsolat áll fenn e jogosultságok gyakorlása kapcsán.[78] Miután az uniós polgárságból fakadó jogok tekintetében nem csupán az Unió és az uniós polgárok közötti viszonyról van szó, ahol az Unió meghatározott kötelezettségek teljesítésére köteles a

[76] OSZTOVITS András: *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1. Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató, Budapest, 2008, 66-67.
[77] POPTCHEVA i.m. 83.
[78] Ibid. 84.

polgárokkal szemben - ahogyan az az állam és állampolgár viszonyában jellemző - hanem kötelezettségeket ró a tagállamokra is, ezáltal az uniós polgárságot nem azonosíthatjuk teljes egészében az alkotmányos értelemben vett állampolgársággal. Ezért az uniós polgárságot mintegy többszintű polgárságként célszerű megközelíteni, ahol egyidejűleg érvényesül annak közvetlen és közvetett dimenziója is.

Ebből a szempontból az uniós polgárság nagymértékben behatol a tagállamok által biztosított állampolgársági státusz határai közé, jogot formálva arra, hogy részt vegyen az eddig kizárólag az állam birtokolta szuverén döntéshozatalban, vagyis az állampolgárság biztosítása és megvonása kérdésében. A nemzetközi jog által lefektetett szabályok szerint ugyanis az állampolgárság szorosan az államiság lényegéhez tartozik, az állam szuverenitásából eredő joga. Így minden állam belső jogában szabályozza az állampolgárság megszerzését, elvesztését és az állampolgársághoz kapcsolódó jogokat, azaz az államok kizárólagos belső joghatóságába, azaz a domaine réservé körébe tartoznak.[79]

Fenti gondolatmenetet követve, az állampolgárság mindenekelőtt belső jogi kérdés és csak másodsorban válhat nemzetközi jogi kérdéssé. A nemzetközi jog főszabály szerint ugyanis mindössze annyiban korlátozza az államok szabadságát az állampolgárság szabályozásában, amennyiben megállapítja az államok azon jogosultságát, hogy figyelmen kívül hagyják egy adott személy meghatározott állampolgárságát az államközi viszonyokban [80] A Nemzetközi Bíróság a Nottebohm-ügyben [81] hozott ítéletében az állampolgárság mint jogi kapcsolat alapjaként többek között az összetartozás társadalmi tényét, a kölcsönös jogokat és kötelezettségeket emelte ki. [82] E tényleges, megfelelő kapcsolat követelménye mint az állampolgárság effektivitásának elve az ügyet követően került előtérbe a nemzetközi jogban, napjainkig nem tisztázott azonban jogi kötelező érvénye.[83]

[79] GANCZER Mónika: *Állampolgárság és államutódlás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013, 55-63.
[80] KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog,* Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014, 514.
[81] ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 4.
[82] Ibid. 23.
[83] GANCZER Mónika: *Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve*. Állam- és Jogtudomány, 2012/1., 29-62.

Sajátosnak tekinthető a kapcsolat az uniós polgárság kapcsán, hiszen utóbbi- ahogyan az az előbbiekben kifejtésre került, a tagállami állampolgárságból fakad. Az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt 2. számú nyilatkozat szerint:

„*az Európai Közösséget létrehozó szerződésben a tagállamok állampolgáraira történő utalás esetén azt a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam nemzeti joga alapján kell eldönteni.”*[84]

Nem lelhető fel továbbá személyes kapcsolat és effektivitás sem az Európai Unió és a tagállami állampolgár tekintetében, nem határozható meg olyan sokoldalú, szoros kapcsolat az Unió és az uniós polgár között, mint az állam és állampolgár között.[85] Az Európai Bíróság Micheletti-ügyben[86] hozott ítélete szintén e megközelítést támasztja alá, amely ügyben a Bíróság Spanyolország a „letelepedés közösségi alapszabadságának gyakorlásával összefüggésben” hozott szabályozása tekintetében állapított meg:

„egy Tagállam törvényhozása nem korlátozhatja egy másik Tagállam állampolgárság-nyújtásának hatályát az állampolgárság elismeréséül szabott további feltételek meghatározásával a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok gyakorlása tekintetében.”

Az ítélet kapcsán is megállapítható, hogy az uniós polgárság a Közösség sui generis jogrendjébe illeszkedő, állampolgárságnak nem minősülő intézmény, amely nem vonható azonos megítélés alá az állampolgársággal.[87] Azonban az uniós polgárság, és annak az állam és állampolgár közti viszonyra való kihatása szintén megfogalmazódik az ítéletben, amennyiben deklarálja, hogy az uniós jog által biztosított letelepedés szabadsága tekintetében a tagállami normaalkotás nem korlátozhatja e szabadságok érvényesülését azáltal, hogy azt az effektivitás feltételéhez köti. Azaz a Micheletti- doktrína szerint az uniós jogrend által biztosított szabadságok gyakorlását

[84] Declaration on Nationality of a Member State, Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992.
[85] KNAPP László: *Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I.* Jog – Állam – Politika, 2009/4., 76. Lásd továbbá KNAPP László: *Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II*. Jog – Állam – Politika, 2010/1., 95-120.
[86] C-369/90*, Mario Vicente Micheletti és társai v. Delegación del Gobierno en Cantabria-ügy*, a Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:295, para 10.
[87] GANCZER Mónika: *Az uniós polgárság természete, összevetése az állampolgársággal*. In: GANCZER Mónika – KNAPP László: *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2022, 36-37.

nem érintheti, ha az érintett uniós polgár egy harmadik ország állampolgárságával is rendelkezik.[88]

Az Európai Bíróság a Janko Rottman- ügyben[89] megerősítette, hogy a tagállamoknak az állampolgárság terén meglévő hatáskörük gyakorlása tekintetében figyelembe kell venniük az uniós jogot.[90] Ez visszavonás esetén azt jelenti, hogy szem előtt kell tartani azokat a lehetséges következményeket, melyeket az erről szóló határozat idéz elő az érdekelt személy számára az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok elvesztése tekintetében.[91] Ennek értelmében a tagállamoknak az állampolgárság megadásánál és visszavonásánál tekintettel kell lenniük az uniós polgársággal járó jogokra is, miután uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik, azaz az uniós polgárság automatikusan megilleti a tagállami állampolgárokat. E sajátos függőség révén a tagállamok nem élveznek korlátlan szabadságot a tagállami állampolgárság visszavonása kapcsán sem, hiszen a döntés következménye közvetlenül kihatással bír az uniós polgárságra mint jogállásra is.[92]

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában pedig a Grzelczyk- ügyben 2001-ben hozott döntésétől kezdődően az uniós polgárság tekintetében akként foglalt állást, hogy annak kiemelkedő szerepe a tagállami állampolgár számára az Európai Unióban „alapvető státusz" biztosítása.[93] Ezen alapvető státusz mibenléte pedig az Európai Bíróság esetjogi normafejlesztése által is kikristályosodik, hiszen az alapszabadságokat az uniós polgársághoz köti és felhívhatóvá teszi a tagállam valamely korlátozó intézkedésével szemben is.[94]

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának további iránya is az uniós polgárság és a tagállami polgárság koegzisztenciáját támasztja alá, amennyiben a tagállami állampolgárság elvesztését

[88] GYENEY Laura: „*Európai uniós polgárság"*. In: JAKAB András – KÖNCÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VÁRNAY Ernő, VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs) http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag (2020)., [21].
[89] C-135/08, *Janko Rottman v. Freistaat Bayern-ügy*, a Bíróság 2010. március 2-i ítélete, ECLI:EU:C:2010:104.
[90] Lásd bővebben KOSTAKOPOULOU, Dora: *EU citizenship Law and Policy Beyond Brexit*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2020.
[91] C-135/08, *Janko Rottman v. Freistaat Bayern-ügy*, a Bíróság 2010. március 2-i ítélete, ECLI:EU:C:2010:104. Lásd továbbá C-369/90*, Mario Vicente Micheletti és társai v. Delegación del Gobierno en Cantabria-ügy*, a Bíróság 1992. július 7-i ítélete, EU:C:1992:295, para 10.; C-179/98*, Belga Állam v. Fatna Mesbah-ügy,* a Bíróság (Hatodik Tanács) 1999. november 11-i ítélete, EU:C:1999:549, para 29.; C-200/02*, Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department-ügy*, a Bíróság (Teljes Ülés) 2004. október 19-i ítélete, EU:C:2004:639, para 37.
[92] VÖRÖS Imre: *Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről*. Jogelméleti Szemle, 2012/2., 239.
[93] C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve-ügy*, a Bíróság 2001. szeptember 6-i ítélete, ECLI:EU:C:2001:458, para 31.
[94] VÖRÖS i.m. 239.

abban a tekintetben véli összeegyeztethetőnek az uniós polgársággal, amennyiben az összhangban áll az EUMSz. 20. cikkével, valamint a hozzá társított alapvető jogok biztosításával.[95] A Bíróság 2022-ben hozott JY kontra Wiener Landesregierung-ítéletében[96] szintén az uniós polgárság és tagállami állampolgárság viszonyát vizsgálta, utóbbitól való megfosztás kérdése kapcsán. A Bíróság döntésében úgy határozott, hogy az EUMSz. 20. cikkében megfogalmazott uniós polgársági jogosultság alapján a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságainak és nemzeti bíróságainak meg kell vizsgálniuk, hogy az állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló határozat, amely véglegessé teszi az érintett személy számára az uniós polgári jogállás elvesztését, megfelel - e az arányosság kritériumának.[97] Ezen arányossági kritérium szintén megjelenik a Baumbast-ügyben[98], ahol a Bíróság többek között a szabad mozgás és tartózkodás jogát érintő tagállami korlátozások kapcsán kifejtette, hogy a közösségi jog általános elveinek - többek között az arányosság elvének - megfelelően a nemzeti intézkedéseknek a kitűzött cél elérésére alkalmasnak és ahhoz szükségesnek kell lenniük.

IV.3.Az uniós polgárság, mint státusz és mint jogosultságok megtestesítője

Fentiekre való tekintettel megállapítható, hogy az uniós polgárság inkább tekinthető egyfajta folyamatos fejlődésben lévő, a tagállami állampolgárságot kiegészítő és ugyanakkor azt befolyásoló intézménynek, mintsem egy állandó, a tagállami állampolgárság megadásától vagy megvonásától függő, kapcsolódó státusznak. Ez a tulajdonsága egyrészt fakad a Közösségek alapításától fogva kitűzött céljainak fent kifejtett fokozatos bővítéséből[99], valamint az Unió azon törekvéséből, mely alapján egy polgárközelibb integrációt kíván megvalósítani, ahol az uniós normák biztosította jogosultságok közvetlen jogosultságokat nyújtanak az uniós polgárok számára.

[95] C-221/17, *M.G. Tjebbes és társai v. Minister van Buitenlandse Zaken-ügy*, a Bíróság (Nagytanács) 2019. március 12-i ítélete, EU:C:2019:189.
[96] C-118/20, *JY v. Wiener Landesregierung-ügy*, a Bíróság (Nagytanács) 2022. január 18-i ítélete, EU:C:2022:34.
[97] PAPP Nikolett: *Az uniós polgárság és a tagállamok szabályozási mozgástere – Az Európai Bíróság V. M. A. kontra Stolichna obshtina-ügyben hozott ítélete*. In: GANCZER – KNAPP i.m. 48-49.
[98] C-413/99, *Baumbast és R v. Secretary of State for the Home Department-ügy*, a Bíróság 2002. szeptember 17-i ítélete, EU:C:2002:493. para 81-86.
[99] E témát érintően lásd bővebben SISKA Katalin: *Az uniós polgárok és a török aspektusok, az esetleges török csatlakozás uniós polgársággal összefüggő vonatkozásai.* In: GANCZER – KNAPP i.m. 81-104.

Az uniós polgárság természetének meghatározására *Poptcheva* szerint leginkább a szövetségi államok állampolgárságával való összehasonlítása alapján kerülhet sor, amennyiben a szövetségi szinten biztosított jogokat az állampolgárok az államon belüli szinten, bármely szövetségi államban gyakorolhatják. Ezen párhuzam ellenére azonban nem jelenthető ki kategorikusan, hogy az uniós polgárság megfelelne egy szövetségi állam állampolgársági státuszának. Az uniós polgárság ugyanis egyfajta úttörőként is felfogható a számos szövetségi állami tulajdonságot hordozó Európai Unió intézményei között. Napjainkra az EU vált ebből a szempontból az első olyan társadalmi közösséggé, ahol az állampolgárság egyrészt jogi státusz, másrészt viszont olyan jogosultságok összessége, melynek gyakorlása túlmutat az államhatárokon.[100] Ezt a sajátosságát alátámasztja többek között az a tény, hogy az uniós polgárság és a hozzá kapcsolódó jogosultságok egyrészt egy többszintű (Unió és tagállamok közötti vertikális), másrészt egy kormányközi szintű (tagállamok közötti horizontális) viszonyban érvényesülnek, valamint az, hogy adott esetben nem kizárólag uniós polgárokat illetnek meg a hozzá társuló jogosultságok, hanem meghatározott feltételek között harmadik állam polgáraira is kiterjednek. Akár a harmadik állam polgárságával rendelkező családtagok tekintetében, vagy akár az aktív és passzív választójog tekintetében az Európai Parlamenti választásokon, mely jog gyakorlására a Brexitet megelőzően az Egyesült Királyság Gibraltár lakosaira vonatkozóan is érvényesült. azaz egy harmadik ország polgáraira terjesztette ki az uniós polgár aktív és passzív választójogát.[101]

Az Unió ezen nyitottsága az uniós polgárság fényében jelenthetné az alapját képező állampolgárság egyfajta „felhígítását" is, amennyiben államon belüli szinten vizsgálnánk a folyamatot. Viszont egy föderális jegyeket hordozó államközi viszony esetében, az ilyen mértékű változtatások és a jogosultságok tágítása egyenes következménye az állampolgárság tagállamokon felüli szintre emelésének.[102] Ebből a szemszögből vizsgálva, az Unió gyengíti az állampolgárság szoros és egyedi kötelékét a tagállam és az állampolgára között, anélkül viszont, hogy az uniós polgárság helyettesítené a tagállami állampolgárságot. Teszi mindezt ugyanakkor azért, hogy erősítse egy újonnan létrejövő, többszintű, szupranacionális jelleggel érvényesülő polgárság megvalósulását.

---

[100] KOCHENOV, Dimitry: *Ius Tractum of many faces. European Citizenship and the difficult relationship between status and rights.* Columbia Journal of European Law, Vol. 15, No. 2, 2019, 181.

[101] C-145/04, *Spanyol Királyság v. Egyesült Királyság-ügy*, a Bíróság (Nagytanács) 2006. szeptember 12-i ítélete, ECLI:EU:C:2006:543. Az érintett témakört és a jogeset témábavágó elemzését bővebben lásd a dolgozat V. fejezében.

[102] BOSNIAK, Linda: *Citizenship denationalized.* Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 7, No. 2, 2000, 470.

Fenti megközelítés alapján tehát álláspontom szerint az uniós polgárság a belőle fakadó jogosultságok révén szubjektív dimenzióban az egyéni jogok egy újabb forrását jelenti, míg objektív dimenziójában elősegíti az európai integrációs folyamat mélyítését az európai közös identitás megteremtése révén. Ezáltal a kérdés tekintetében valójában nem tehető különbség az uniós polgársága státusza és az általa biztosított jogok jelentősége között. Ahhoz, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok valódi tartalommal bírhassanak, elengedhetetlen, hogy azok alapját képező uniós polgárság valódi, sajátos jegyekkel bíró státuszt jelentsen a tagállamok állampolgárai számára.

De mit is jelentenek az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok a gyakorlatban? A fejezet a továbbiakban a konzuli védelem kapcsán kíván választ adni erre a kérdésre, annak Szerződésbeli megfogalmazása, valamint a tagállamok által nemzeti jogba inkorporált szöveghelyeinek vizsgálata révén.

IV.4. Konzuli védelem a Szerződésekben és az Alapjogi Chartában

Az Európai Unió sajátos szabályozási rendszere a konzuli védelmet illetően nem kizárólag az Unió extraterritoriális karakteréből fakad, hanem szintúgy a komplex és sajátos tagállami szabályozási rendszeréből is. Mielőtt megvizsgálnánk azonban az egyes tagállami szabályozást, érdemes kitérni az Alapszerződések egyes nyelvi változatainak megszövegezésére. Ugyanis számos nyelvtani fordítás a konzuli védelem kapcsán nem szerepelteti a jog terminusát, ehelyett az uniós polgárok számára biztosított egyfajta jogos várakozásként tünteti fel azt.

Az angol nyelvi fordításban szemléletes a különbség: a *„right”* rögzítése helyett az *„be entitled to”* szerkezetet használja, mely kevésbé jeleníti meg a tagállamok elé támasztott egyértelmű kötelezettségként a konzuli védelmet:

Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that State. Member States shall adopt the necessary provisions and start the international negotiations required to secure this protection.

Más nyelvi változatok vizsgálata is alátámasztja, hogy a tagállamok is szándékosan kerülik annak jogként történő rögzítését. A francia változat a „*bénéficie*” kifejezést használja:

„Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres prennent les dispositions nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection.”

A magyar fordítás ehhez képest az uniós polgárt jogosultként tünteti fel a konzuli védelem kapcsán is:

Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.

A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.

Ehelyütt érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon a konzuli védelem a belső jogi szabályozásban is alkotmányos szinten rögzített alapjogként biztosított, így az uniós és hazai szabályozás egymással összhangban áll. Ettől eltérően a már példaként említett francia gyakorlat a belső jogi szabályozásban nem biztosítja a konzuli védelmet állampolgárai részére sem alkotmányi, sem pedig attól alacsonyabb jogalkotói szinten, annak biztosítása a nemzetközi szerződésekben foglaltak alapján történik, és az EUMSz. 23. cikkének francia nyelvi változata sem a jogosultság kifejezést használja. Összehasonlítás végett szerepeljen itt néhány további fordítás:

A német, spanyol, portugál és holland sem használja a jog kifejezést:

„Jeder Unionsbürger genießt im Hoheitsgebiet eines dritten Landes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates. Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Vorkehrungen und leiten die für diesen Schutz erforderlichen internationalen Verhandlungen ein.”

A spanyol nyelvi változat alapján:

„Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección."

A portugál *beneficia* kifejezéssel is kerüli a jogként történő rögzítést:

„Qualquer cidadão da União beneficia, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que é nacional não se encontre representado, de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Os Estados-Membros tomam as disposições necessárias e encetam as negociações internacionais requeridas para garantir essa proteção."

A holland nyelvi változat sem említi a jog kifejezést, és nemzetközi szerződési szinten szabályozza belső jogát illetően a konzuli védelmet:

„Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. De lidstaten treffen de nodige voorzieningen en beginnen de internationale onderhandelingen die met het oog op deze bescherming vereist zijn."

Jogosultságként fordítja viszont a lett, a finn a máltai és a cseh is, melyek közül az első kettő belső jogszabályban is rögzíti, utolsó kettő viszont nemzetközi szerződésekre alapozza a konzuli fellépést.

A lett nyelvi változat szerint jogként, alkotmányos szinten is rögzített a konzuli védelem:

„Ikvienam Savienības pilsonim trešajā valstī, kurā nav pārstāvniecības tai dalībvalstij, kuras pilsonis viņš ir, ir tiesības uz jebkuras dalībvalsts diplomātisko un konsulāro iestāžu aizsardzību ar tādiem pašiem nosacījumiem kā šīs valsts pilsoņiem. Dalībvalstis pieņem atbilstīgus pasākumus un sāk starptautiskas sarunas, lai nodrošinātu šādu aizsardzību."

A finn nyelvi változat szerint szintén jogként, törvényi szinten szabályozza belső jogában a konzuli védelem jogosultságát:

„Jokainen unionin kansalainen saa kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Jäsenvaltiot hyväksyvät tarvittavat säännökset ja aloittavat tällaisen suojelun turvaamiseksi tarvittavat kansainväliset neuvottelut."

A máltai nyelvi változat:

„Kull ċittadin ta' l-Unjoni għandu, fit-territorju ta' pajjiż terz li fih m'hemmx rappreżentanza ta' l-Istat Membru li tiegħu għandu ċ-ċittadinanza, ikun intitolat għal protezzjoni mill-awtoritajiet diplomatiċi jew konsulari ta' kwalunkwe Stat Membru, taħt l-istess kondizzjonijiet li japplikaw għall-persuni li jkollhom iċ-ċittadinanza ta' dak l-Istat. L-Istati Membri għandhom jieħdu d-dispożizzjonijiet meħtieġa u jibdew in-negozjati internazzjonali meħtieġa sabiex jiżguraw din il-protezzjoni."

A cseh nyelvi változat:

„Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Členské státy přijmou nezbytná ustanovení a zahájí mezinárodní jednání potřebná pro zajištění této ochrany.

Ez utóbbi négy példa azonban nem támasztja alá azt a tendenciát, mely szerint kizárólag azok az államok ismernék el teljes értékű jogként a konzuli védelmet, amelyek hazai jogrendszerben is jogosultságként biztosítják azt. Ugyanakkor érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy a vezető állami pozíciót betöltő, rendszerint a történelmi múlt, illetve a gazdasági kapcsolatok alakulásának köszönhetően, számos olyan harmadik államban külképviselettel bíró állam által átültetett EUMSz. rendelkezés kerüli a jogosultságként rögzítést. Így a fent felsoroltak közül vezető állami szerepet betöltő Franciaország, Portugália, Németország, Spanyolország, Hollandia által használt fordítás kerüli a jog terminusát, amiből következtethetünk arra, hogy a gazdaságilag fejlett és állampolgáraik konzuli védelmét magas szinten biztosító tagállamok távol maradtak a jogosultság szó szerinti rögzítésétől, amely talán visszavezethető arra a korántsem megalapozatlan aggodalomra, mely szerint az uniós polgárok szabad választása révén, a konzuli védelem tekintélyes hányadát ezen államok külképviseleteitől igénylik majd. E problémakörre az újonnan elfogadott 2015/637/Eu irányelv ugyan felvázol lehetséges

megoldásokat, azonban ezek eredményessége a gyakorlati megvalósítás során nyerhet visszaigazolást.

A jog terminusának szándékos kerülése kapcsán szintén megemlítendő az uniós polgárok számára biztosított további jogosultságok értelmezése az Unió jogrendszerének egészében. A konzuli védelem mellett az uniós polgárok számára az EUMSz jogként biztosítja a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot, az aktív és passzív választójogot a helyhatósági és Európai Parlamenti választásokon, a petíció jogát. Ennek ellenére - ahogy láthattuk - a tagállamok egy része a konzuli védelem kapcsán szándékosan kerül annak jogként történő megfogalmazását. Ugyanakkor, ha az EUMSz 20. cikkére koncentrálunk, az uniós polgárok jogainak számbavételekor, a konzuli védelem is olyan jogosultságként került feltüntetésre, ahogyan az imént felsoroltak:

20. cikk

(az EKSz. korábbi 17. cikke)

(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között:

a) jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;

b) választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

c) jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;

d) jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.

Mindezen túlmenően pedig az EUSz. 35. cikke is a jog kifejezést használja a konzuli védelem tekintetében, amennyiben e jog biztosításához rögzítik a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseleteinek, az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon

résztvevő küldöttségeinek, illetve nemzetközi szervezetek mellett működő képviseleteinek kötelezettségét, miszerint hozzájárulnak a konzuli védelem érvényesítéséhez:

„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviseleteik … hozzájárulnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett, az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez, valamint az említett szerződés 23. cikke alapján elfogadott intézkedések végrehajtásához.”

Nem utolsó sorban pedig kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a konzuli védelemhez való jog helyet kapott az Unió Alapjogi Chartájában is. A Charta 46. cikke alapján:

„Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk az Alapjogi Charta által lefektetett jogosultság jogi kötőerejét, segítségül szolgál az Alapjogi Charta előkészítését végző Európai Konvent által megfogalmazott magyarázat, melynek célja a Charta rendelkezéseinek megvilágítása.[103] A 46. cikkhez fűzött magyarázat szerint:

Az e cikkben biztosított jog az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke által biztosított jog; vö. a 23. cikkben foglalt jogalappal. A Charta 52. cikke (2) bekezdésének megfelelően ez a jog az e cikkekben meghatározott feltételekkel alkalmazandó.

A magyarázat egyértelműen jogként említi a konzuli védelmet, valamint akként is tekint rá, amely megerősíti azt a nézetet, mely szerint a konzuli védelem ugyanazon jogalappal rendelkezik, illetve ugyanolyan jogként illeti meg az uniós polgárokat, ahogyan az uniós polgársághoz kapcsolódó további jogosultságok.

De miért is olyan lényeges az EUMSz 23. cikkének szövegezése, ha a konzuli védelem az uniós polgárokat megillető jogok között szerepel, és mint ilyen, biztosítandó a tagállamok által? Fontos tisztázni a gyakorlatbeli különbséget a jog és a jogos bizalom fennállása között. A jogos bizalom a bizalomvédelem elve alapján illeti meg az uniós polgárokat, mely elv a közösség

[103] Magyarázatok az Alapjogi Chartához, 2007/C 303/2, EU HL C 303/17, 14.12.2007.

jogrendjének részét képező, lényegében a jog viszonylagos állandóságába vetett bizakodás. Ennélfogva ezt az elvet mind a közösség intézményei, mind pedig a közösségi jog által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása során a tagállamoknak is tiszteletben kell tartaniuk.[104] A bizalomvédelem elvének tagállamok általi kötelező alkalmazását a Bíróság számos ítéletében szintén rögzíti.[105] Az Audiolux ügyben Trstenjak főtanácsnok indítványában[106] megjegyzi, hogy „A bizalomvédelem és a jogbiztonság elve a közösségi jogrend részét képezik. Azokat ezért a Közösség intézményeinek, de a tagállamoknak is tiszteletben kell tartaniuk a közösségi irányelvek által rájuk ruházott hatásköreik gyakorlása során."

A bizalomvédelem elve mindazonáltal kapcsolódik a gondos ügyintézés alapelveihez is: amennyiben jogos bizalom, illetve várakozás fűződik a konzuli védelemhez az uniós polgár részéről, úgy a tagállami végrehajtó szervnek diszkrecionális joga van dönteni afelől, hogy az adott szituációban biztosít- e konzuli védelmet vagy sem. Döntését az adott szituáció alapján szabadon meghozhatja, és bár szem előtt kell tartani az érintett személy elvárásait, igényeit, amennyiben azok nem egyeznek az állam által biztosított fellépéssel, úgy az érintett személyt terheli annak alátámasztása, hogy a támogatást nyújtó tagállami szerv nem megfelelően járt el, mellyel megsértette az uniós polgár konzuli védelemhez való jogát.[107] Míg abban az esetben, ha a konzuli védelem mint alapjog érvényesül, a tagállam kötelezettsége annak bizonyítása, hogy az adott szituációban a megfelelő védelmet biztosította, mely egyezett a tagállami állampolgár érdekeivel. Természetesen ez utóbbi esetben sem arról van szó, hogy az állami hatóság ne rendelkezne diszkrécióval a tekintetben, hogy milyen eszközöket bocsát a konzuli védelem biztosítására, annak azonban objektíve indokolhatónak kell lennie, és amely adekvát alkalmazásának bizonyítása az állami szervet terheli. Ez nem jelenti azonban azt sem, hogy eképpen semmilyen körülmények között nem korlátozható a konzuli védelem biztosítása, viszont meg kell felelnie az alapjogok védelmét érintő alapvető követelményeknek. Így annak lényeges tartalmát nem korlátozhatja, ezért amennyiben a védelem biztosítása korlátokba

---

[104] C-201/08, *Plantanol GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Darmstadt-ügy*, ECLI:EU:C:2009:539, para 43.; Trstenjak főtanácsnok indítványa, C-101/08, *Audiolux SA e.a v. Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) és társai és Bertelsmann AG és társai-ügy*, ECLI:EU:C:2009:410, para 111-112.

[105] C-376/02, *Stichting „Goed Wonen" v. Staatssecretaris van Financiën-ügy,* a Bíróság (Nagytanács) 2005. április 26-i ítélete, EBHT 2005., I-3445, para 32. ; *205-215/82, Deutsche Milchkontur GmbH és mások v. Németország-egyesített ügyek*, para 30.; C-402/98, *Agricola Tabacchi Bonavicina Snc di Mercati Federica (ATB) és mások v. Ministero per le Politiche Agricole, Azienda di Stato per Gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), and Mario Pittaro-ügy,* ECLI:EU:C:2000:366.

[106] Trstenjak főtanácsnok indítványa, C-101/08, *Audiolux SA e.a kontra Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) és társai és Bertelsmann AG és társai-ügy*, ECLI:EU:C:2009:410, para 41, 111-112.

[107] MORARU, Madalina Bianca: *Protection of EU citizens abroad: a legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection.* Perspectives on Federalism, Vol. 3, No. 2, 2011, 74-75.

ütközik, úgy is meg kell felelnie az arányossági kritériumnak, tehát csak annyiban korlátozható, amennyiben más alapjog védelme érdekében szükséges és nem szenved aránytalan sérelmet a másik védendő alapjog védelme érdekében. Tehát az állam diszkréciója ez utóbbi esetben is érvényesül, azonban sokkal körülhatárolhatóbb keretek között, nem pedig szubjektív jogalkalmazói döntésnek minősül. Ezzel sokkal inkább eleget tesz a jogbiztonság követelményének, mely alapelv az Unió működésének szintúgy alappillérét képezi, ahogyan a tagállami jogalkotás és jogalkalmazásnak is.

Amennyiben a nyelvtani értelmezés síkján maradva szeretnénk választ kapni arra a kérdésre, hogy az Unió által biztosított konzuli védelem alanyi jogként illeti- e meg a polgárokat vagy sem, érdemes említést tenni a Lisszaboni Szerződést megelőző, és annak elfogadását követő állapotról. Az uniós polgárok jogait magában foglaló EUMSz 20. cikke listázza az egyes uniós polgárokat megillető jogosultságokat - így a konzuli védelemhez való jogot is, míg a korábban hatályos EKSz 17. cikke ezt a felsorolást mellőzte. A Lisszaboni Szerződést megelőzően az Alapjogi Charta nem rendelkezett kötelező erővel, míg ezt követően az a Szerződésekkel megegyező kötelező erővel bír, mely szintén magában foglalja a konzuli védelemhez való jogot. Említésre méltó a Chartával kapcsolatosan a 46. cikk címe is: „A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog", mely szintén annak jogi dimenzióját erősíti.[108] Az alapvető jogként való elismerést fokozza továbbá, hogy a Lisszaboni Szerződést követően az EUMSz 23. cikke a Tanácsot felhatalmazza koordinációs és együttműködést megalapozó irányelvek elfogadására a konzuli védelem tekintetében. Végül, de nem utolsó sorban, az effet utilé elvének[109] érvényesülése is azt feltételezi, hogy a konzuli védelem akkor éri el célját, amennyiben az jogosultságként illeti meg az uniós polgárokat, és nem hagy diszkréciót a tagállamok számára ennek eldöntése kapcsán.

Fentieken túlmenően érdemes megemlíteni továbbá, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadásával az Európai Unió nemcsak megerősítette az emberi jogok védelmére vonatkozó törekvéseit, de az Európa Tanács által gondozott Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményhez[110] történő csatlakozás lehetőségét is magában foglalja. E lépésekkel az EU az alapvető jogokra vonatkozó elsődleges joganyagainak rendelkezéseit kibővítette és azok érvényesülését megerősítette, tekintettel az Európai Bíróság

[108] Ibid.
[109] VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 201.
[110] Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

gyakorlatára.[111] Az EUSz. 6. cikke egyrészt jogi kötőerővel ruházza fel az EU alapjogi Chartáját, másrészt felhatalmazást biztosít az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozásra, valamint az uniós jog általános elveiként határozza meg az alapvető jogokat, kifejezett utalást téve a tagállamok közös alkotmányainak tiszteletben tartására, illetve az EJEE-re.[112]

Az EUSz 2. cikke rögzíti továbbá, hogy *az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában*. A rendelkezésbeli megfogalmazás megvilágítja az Unió azon álláspontját is, mely szerint elismeri mind a nemzetközi, mind pedig a tagállami szinteken biztosított alapvető jogok érvényesülését, mely viszonylatban önmagát önálló szereplőként tünteti fel. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az uniós jog nem elkülönülve, hanem a nemzetközi és nemzeti jogrendszerekbe tagolódva, azokkal integrált módon, mégis önállóan érvényesül,[113] felerősítve ezzel azok védelmét és kikényszeríthetőségét. Az alapjogok uniós védelmének alátámasztását az Alapjogi Charta expressis verbis tartalmazza az 53. cikkében, gátat szabva az uniós jog azon értelmezési módjának, mely szűkítené a nemzetközi jog univerzálisan vagy az EJEE-ben foglalt emberi jogok érvényesülését:

„E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

[111] LENAERTS, Koen: *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights.* European Constitutional Law Review, Vol. 8, No. 3, 2012, 375-403.
[112] MOHAY (2019) i.m. 55-56.
[113] C-402/05, *Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v. az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága-ügyben* Poiares Maduro főtanácsnok 2008. január 16-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:11.

Az EJEE kifejezett említésével az Európai Unió mindvégig kifejezi szolidaritását és elköteleződését az Egyezmény felé, elismerve ezáltal magának az EU joganyagának forrásaként.[114]

Mindazonáltal megjegyzendő, hogy az EJEE jogától eltérően, amely olyan szerződéses rendelkezésen alapszik, melynek akár módosításához, akár továbbfejlesztéséhez kiegészítő és módosító jegyzőkönyvek elfogadására van szükség a tagállamok által, az uniós jogrendszer az alapító szerződéseken túl másodlagos joganyag elfogadásával is hatáskörrel bír, melyet annak intézményei fogadnak el, ezáltal annak értelmezése szükségszerűen eltér a nemzetközi szerződés, mint forrás értelmezésétől.[115] A Cilfit- ügyben hozott ítéletében a Bíróság kimondta, hogy „a közösségi jog sajátosságait és az értelmezésével kapcsolatos különleges nehézségeket az uniós jog értelmezésénél figyelembe kell venni.[116]

A Bíróság a Merck- ügyben hozott ítéletében összefoglalta értelmezési gyakorlatát, mely szerint „valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem annak szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit igy figyelembe kell venni, amelynek az a részét képezi."[117]

A Bíróság gyakorlatában ugyanakkor ismertette a jogértelmezési problémákat is, úgymint az uniós jogszabályok többnyelvű szövegezését, ahol a különböző nyelvi változatok egyaránt hitelesnek minősülnek. Ebből adódóan az uniós jog értelmezése együtt jár a különböző nyelvi változatok összehasonlításával.[118] Mindemellett az uniós jog sajátos terminológiai rendszert használ, ezáltal a jogi fogalmak tartalma nem szükségszerűen azonos az uniós jogban és a nemzeti jogokban. [119] Ezen túlmenően minden uniós rendelkezést a saját szövegösszefüggésében, valamint az uniós jog rendelkezéseinek összességére való tekintettel,

---

[114] EECKHOUT, Piet: *The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms as an Integral Part of EU Law – Some Reflections on Status and Effect.* In: GOVAERE, Inge – LANNON, Erwan – VAN ELSUWEGE, Peter – STANISLAS, Adam (szerk.): *European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2014, 87-99.

[115] LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A.: *Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei,* HVG ORAC, Budapest 2022, 22-26.

[116] C-283/81, *Cilfit és Lanificio di Gavardo SpA v. Egészségügyi Minisztérium-ügy*, a Bíróság (Nagytanács) 1982. október 6-i ítélete, ECLI:EU:C:1982:335, para 17, 20.

[117] C-292/82, *Firma E. Merck v Hauptzollamt Hamburg-Jonas-ügy*, a Bíróság (második tanács) 1983. november 17-i ítélete, ECLI:EU:C:1983:335, para 12. Lásd még C-544/15, *Sahar Fahimian v Bundesrepublik Deutschland-ügy,* a Bíróság (Nagytanács) 2017. április 4-i ítélete, ECLI:EU:C:2017:255, para 30.

[118] C-283/81, *Cilfit és Lanificio di Gavardo SpA v. Egészségügyi Minisztérium-ügy*, a Bíróság (Nagytanács) 1982. október 6-i ítélete, ECLI:EU:C:1982:335, para 18.

[119] Ibid. para 19.

annak céljai, valamint az érintett rendelkezés alkalmazási időpontjában fennálló fejlődési állapota tükrében kell értelmezni.[120]

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jogforrások egységes értelmezésének szükségessége kizárja, hogy kétség esetén egy rendelkezés szövegét elszigetelten vizsgálják. Megköveteli ehelyett, hogy a jogértelmezésre és a jogalkalmazásra a többi hivatalos nyelven készített változatok szerint kerüljön sor, amely folyamatban minden nyelvi változat azonos értékkel bír.[121]

A nyelvi egyenlőséget illetően az 1/58. rendelet[122] elfogadásával a Tanács rögzítette a teljes többnyelvűséget megvalósító „nyelvi egyenlőség" elvét, melyből az is következik, hogy egy uniós jogalkotási aktus különböző nyelvi változatai közötti eltérések esetén a Bíróság nem korlátozhatja értékelését az adott aktus egyetlen nyelvi változatának szó szerinti értelmezésére. Amennyiben pedig valamely uniós jogi rendelkezés nyelvi változatai között eltérés mutatkozik, úgy a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, melynek az a részét képezi.[123]

Fentiekben kifejtettekre való tekintettel az Alapjogi Chartában, valamint az EUMSz rendelkezései közé emelve a konzuli védelem méltán vélhető olyan jogosultságnak, melyet, mint az elsődleges jogforrásokban szereplő uniós polgársághoz fűződő jog, az Európai Unió biztosítani kíván a tagállamai, valamint saját intézményei által egyaránt.

Az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozóan az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata mind az Unió intézményei mind a tagállamok felé folyamatos visszacsatolással él. Már 1989-ben született ítéletében is leszögezte, hogy azok a Közösség jogának részét képezik, ezáltal a Bíróság védelmét élvezik.:[124]

---

[120] Ibid. para 20.

[121] C-296/95*, The Queen kontra Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac SARL, The Man in Black Ltd, John Cunningham-ügy,* a Bíróság 1998. április 2-i ítélete, ECLI:EU:C:2003:623, para 32-33.

[122] A Tanács 1. számú rendelete az Európai Gazdasági Közösség nyelvi rendszerének létrehozásáról, 1958. április 15., HL L 17. szám, 1958. október 6., 401.

[123] Lásd pl. C-30/77, *Regina kontra Pierre Bouchereau-ügy*, a Bíróság 1977. október 27-i ítélete, ECLI:EU:C:1977:172, para 14.; C-449/93, *Rockfon A/S kontra Specialarbejderforbundet i Danmark-ügy*, a Bíróság (Hatodik Tanács) 1998. december 7-i ítélete, ECLI:EU:C:1995:420, para 28.; C-443/14 és C-444/14, *Kreis Warendorf kontra Ibrahim Alo és Amira Osso kontra Region Hannover-egyesített ügyek*, a Bíróság (Nagytanács) 2016. március 1-i ítélete, ECLI:EU:C:2016:127, para 27.

[124] C-29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm- Sozialamt-ügy*, ECR 419. November 12, 1969.

„Ily módon értelmezve, a kérdéses rendelkezés semmi olyat nem tartalmaz, amely sértené a közösségi jog általános elveiben foglalt és a Bíróság által védelemben részesített alapvető emberi jogokat."

Az Internationale Handelsgesellschaft ügyben[125] rögzítette a közösségi jog elsőbbségét is a tagállami jogokkal szemben, amikor az uniós másodlagos jogforrásainak érvényessége kapcsán függetlenítette azokat a nemzeti jogrendszerektől, érvényességüket egyedül az Unió elsődleges jogforrásaihoz társítva:

„3. A Közösség intézményei által elfogadott intézkedések érvényességének megítélésekor a közösségi jog egységére és hatékonyságára ártalmas lenne a nemzeti jog szabályaira vagy fogalmaira való támaszkodás. Az ilyen intézkedések érvényességét csak a közösségi jog alapján lehet megítélni."

A Bíróság a tárgyalt ügyben lefektette továbbá, hogy az alapjogokat a közösségi jogban eleve benne rejlőnek minősíti, mely „*jogok védelmét a tagállamok közös alkotmányos hagyományai által inspirálva, a közösségi rendszer keretei között is biztosítani kell…"*

Ezen ítélet kimondása idején ugyanakkor még nem volt egyértelmű, mely jogok védelméről van szó pontosan, így ezen jogok körvonalazására egy újabb ítélet megszületésekor tett kísérletet a Bíróság. A Nold- ügyben [126] a felperes állításaira reflektálva a Bíróság álláspontjában kifejtette, hogy

„13.Amint a Bíróság már kimondta, az alapvető jogok az általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.

E jogok védelme során a Bíróság köteles figyelembe venni a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, és ezért nem tarthat fenn olyan intézkedéseket, amelyek nem állnak összhangban ezen államok alkotmányai által elismert és védett alapvető jogokkal.

Hasonlóképpen, az emberi jogok védelmére irányuló szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok közreműködtek, illetve amelyeknek aláírói adhatnak iránymutatást, amelyeket a közösségi jog keretében követni kell."

[125] C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel-ügy*, ECLI:EU:C:1970:114.
[126] C-4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Európai Közösségek Bizottsága*, ECLI:EU:C:1974:51.

E tekintetben kiemelkedő jelentőséggel bírnak a Kadi ügyek, melyekben a Bíróság hosszasan taglalta az alapvető jogok kiemelt szerepét az uniós jogrendszerben, mindvégig hangsúlyozva az alapvető jogok tiszteletben tartásának elsődlegességét:

„… az alapvető jogok azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja."[127]

Kiemelve, hogy „*még a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek sem sérthetik az EK- Szerződés alkotmányos, köztük azon elvét, hogy valamennyi közösségi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, mivel e tiszteletben tartás jogszerűségük feltétele*."

Mindamellett, hogy az alapvető jogok védelme erőteljes léptékben haladt előre az évtizedek alatt, nem szabad figyelmen kívül hagynunk a tényt, hogy a - most már kifejezett kötelező erővel bíró - Alapjogi Chartában felsorakoztatott jogokra történő hivatkozás nem minden esetben valósulhatott meg. A tagállamokkal szemben ugyanis kizárólag abban az esetben érvényesíthető, amennyiben közösségi jog végrehajtásáról van szó. Abban az esetben ugyanis, ha a bíróság előtt nemzeti jog alkalmazásával kapcsolatos vita merül fel, úgy az Alapjogi Charta nem lehetet kötelező hivatkozási alap a tagállami alkotmányokkal szemben.[128]

A Bíróság 2013. február 26-án kimondott ítéletében ugyanakkor azt kiemelte, hogy csak abban az esetben alkalmazható az alapvető jogokkal kapcsolatos nemzeti követelmény és tehető félre az uniós jog és azzal együtt a Charta alkalmazhatósága, amennyiben ez a magatartás nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét: [129]

„29. Mindezek alapján, ha valamely tagállami bíróságnak olyan nemzeti rendelkezés vagy intézkedés alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnia, amely olyan helyzetben, amelyben a tagállamok eljárását nem teljes egészében az uniós jog határozza meg, a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot hajtja végre, a nemzeti hatóságok és bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, ahogyan azt a Bíróság értelmezte, valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését (ez utóbbi vonatkozásában lásd a C-399/11. sz. Melloni-ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet 60. pontját)."

[127] C-402/05. P. és C-415/05. P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Tanács és Bizottság-egyesített ügyek*, ECLI:EU:C:2008:461, para 283.
[128] ROSAS, Allan: *When is the EU Charter of Fundamental Rights applicable at National Level?* Jurisprudence, Vol. 19, No. 4, 2012, 1269-1288.
[129] C-617/10, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson-ügy*, ECLI:EU:C:2013:105, para 50.

A Bíróság ezzel az értelmezéssel tulajdonképpen kötelezi a tagállamokat a Charta által biztosított jogvédelmi szint betartására, abban az esetben is, amennyiben nem uniós jog végrehajtásáról van szó, erősítve ezzel a Charta és az általa elismert alapvető jogok kötelező erejét.

Az uniós intézményeknek minden tevékenységük során meg kell felelniük a Chartának, így akkor is, amikor az uniós jogi kereten kívül[130] és a tagállamok területén kívül[131] járnak el.

Az Európai Bizottság ugyanakkor 2018-ban még relatíve fiatal jogintézménynek tekintette a Chartát ahhoz, hogy kötelező ereje versenyre kelhessen az EJEE- vel.[132] A Bizottság által évente készített jelentésekből kiderül, hogy az uniós polgárok nincsenek teljes mértékben tudatában a Charta által biztosított jogaikkal, a rá való hivatkozás ezáltal rendkívül szűk keretek között mozog. E hiányosság kiküszöbölésére új stratégiát fogadott el a Bizottság az Alapjogi Charta alkalmazásának megerősítésére, mely a hatékony tagállami alkalmazás, a civil társadalmi szervezetek, jogvédők és igazságügyi szakemberek szerepvállalásának növelését, az uniós intézmények iránytűjeként való alkalmazást, valamint az emberek tudatosságának növelését jelölte ki iránytűként.[133]

IV.5. Konzuli védelem mint alanyi jog

Azon túlmenően, hogy az uniós jogot nem lehet értelmezni kizárólag a tagállami belső jogrendszerek keretein belül, ezzel párhuzamosan az Uniónak is tiszteletben kell tartania, illetve figyelemmel kell lennie az emberi jogok tagállamon belüli jogrendszereiben zajló fejlődésére. Az emberi jogok fejlődése alapján elkülönülő generációkhoz kapcsolódó jogok érvényesülése között is számos különbség sorakoztatható fel. Így a klasszikus szabadságjogok, a polgári és politikai szabadságjogok esetében ún. negatív jogokkal állunk szemben, melyek az állammal szemben elsősorban a be nem avatkozás igényét támasztják: az állam kötelezettsége ezen jogok tiszteletben tartása. A második generációs jogok ehhez képest pozitív jogoknak minősülnek, az állam tevőleges magatartását igénylik, így a gazdasági jogok, szociális jogok, kulturális jogok

[130] T-289/13, *Ledra Advertising Ltd v. Európai Bizottság és Európai Központi Bank-ügy*, ECLI:EU:T:2014:981.
[131] C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P, *Európai Bizottság és társai v. Yassin Abdullah Kadi-egyesített ügyek*, a Bíróság (Nagytanács) 2013. július 18-i ítélete, ECLI:EU:C:2013:518.
[132] Press Release, 2019 European Commission reports on the EU Charter of Fundamental Rights, 10 years on June 5., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2790 (2022.10.21.).
[133] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Alapjogi Charta EU-n belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló stratégia, COM(2020) 711 final, Brüsszel, 2020.12.02.

csoportja. A második generációs jogok kötelezettje sok esetben már nemcsak az állam lehet, hanem adott esetben magánintézmény is. E jogok meghatározó többsége esetében ugyanakkor az állam feladata nem a beavatkozástól való tartózkodás, hanem épp ellenkezőleg, pozitív jogalkotási és jogalkalmazási intézkedések megtétele a jogok érvényesülése érdekében. Miután e különbségtétel szerint maga a jogtudomány sincs egységes álláspontón a tekintetben, hogy a második generációs jogokat elismeri-e emberi jogként, illetve nem tekint rá egyéni jogosultságként, mivel bírói úton kikényszeríthetetlen, ezért korántsem mindegy, hogy az uniós polgárság tekintetében érvényesülő jogosultságot a generációk szerinti felosztás szempontjából melyik osztályba soroljuk.[134]

A konzuli védelemhez való jogot aligha tekinthetjük tisztán első generációs vagy védelmi jognak, hiszen itt az államnak nem csupán az a feladata, hogy az egyénnek biztosítsák az állami beavatkozástól mentes létezését. Nem jelenthetjük ki ugyanakkor azonban azt sem, hogy a konzuli védelemhez való jog szociális jogként jelenik meg, ahol elsődlegesen az állam feladata az állami szolgáltatás, a jóléti igények kielégítése. Ahhoz, hogy megtaláljuk a konzuli védelem helyét az emberi jogok csoportjai között, segítséget nyújt számunka Jellinek felosztása az emberi jogokat illetően. Jellinek ugyanis a status negativus (védelmi jogok) és a status activus (az állami döntéshozatalban biztosított részvételi jogok) mellett megkülönböztette a status positivus- t, amely szerint az egyén az állam pozitív cselekvését igényelheti saját érdekeinek védelmében. E szerint az állam köteles olyan bírósági és közigazgatási rendszert működtetni, mely biztosítja az emberek számára a megfelelő jogvédelmet, hogy jogos érdekeiket érvényesíteni tudják. Ezen a kategórián belül tehát Jellinek nem olyanfajta szolgáltatást ért, mint amelyet a második generációs jogok tekintetében ismerünk, hanem inkább a védelmi jogokkal összefüggő, azokhoz járulékosan kapcsolódó állami szolgáltatásokat.[135]

Ami a konzuli védelmet illeti, szintén utóbbiakhoz társítható alanyi jogokat értünk, ugyanis a konzuli védelem kapcsán az államoknak az a feladata, hogy állampolgáraik jogainak védelmét külföldön is biztosítsák. Magyarország Alaptörvényének XXVII. cikk (2) bekezdése szerint:

„Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”

[134] HALMAI Gábor – TÓTH Attila: *Emberi jogok,* Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 81-90.
[135] JELLINEK, Georg: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Scientia Verlag, Aalen, 1979, 45.

Ahogyan az Alaptörvény rendelkezései is mutatják, e jog biztosítása során tehát nem egy meghatározott szolgáltatás nyújtása történik az állam részéről, hanem az állampolgár védelmének külföldön történő megvalósítása, részére segítség és támogatás nyújtása, mely alapján joggal tekinthetünk a konzuli védelemre úgy, mint az állampolgárok számára biztosítandó alanyi jogosultságra.

A konzuli védelemhez való jog fenti tulajdonságából következik, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó konzuli védelemhez való jog sem tartózkodást követel meg az egyes tagállamoktól, hanem ezzel ellenkezőleg, aktív fellépést igényel részükről, elősegítve ezáltal az Európai Unió egyik elsődleges elvét, a tagállamok közötti szolidaritás megvalósulását. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy a konzuli védelem biztosítása eltérő szinten valósul meg az egyes tagállamok területén.

Tehát a tagállamok eltérő szintű szabályozása kapcsán az Uniónak tekintettel kell lennie az egyes tagállamok pénzügyi ráfordítási hajlandósága és képességeire, illetve az érintett állam területén kialakult konzuli védelmi politikára. Azaz egy egységes, szupranacionális szintű konzuli védelmi rendszer kialakítására nincs mód, amely azonban nem gátolja a konzuli védelem fentebb vázolt alanyi jogi természetét. Figyelembe véve ugyanis - ahogy azt a tagállamok szabályozási gyakorlatánál is említettük - a jogszabályi szintű rögzítés vagy annak hiánya nem jelenti, hogy az adott állam nem biztosít védelmet állampolgárainak külföldön, mindössze azt nem alaptörvényi, törvényi, vagy akár rendeleti szinten biztosítja, a jogot azonban ismeri, elismeri és biztosítja. Ily módon pedig megvalósulni látszik a konzuli védelem funkcionális dimenziója, mely a hozzá kapcsolódó jogosultságok érvényesülését elősegíti.

Ez utóbbi funkciója alapján - Poptcheva szóhasználatát követve - a konzuli védelem egyfajta „ernyőjogként" funkcionál.[136] Feladata ugyanis az alapvető jogok védelmének az állam határain túl történő biztosítása, legyen szó akár az élethez való jogról, tulajdonhoz való jogról, kegyetlen, embertelen bánásmód tilalmáról, szabadsághoz való jogról és így tovább. Ezen védelmi funkciójának megvalósulása érhető tetten és teszi emberi jogok megvalósításának garanciájává többek között a későbbi fejezetben részletesen tárgyalt büntetőeljárás során biztosított konzuli védelem tekintetében.

[136] POPTCHEVA i.m. 198-199.

Ahhoz, hogy ezen jogok védelmét az állam biztosíthassa külföldön, a külképviseletek feladatai közé testálja a konzuli védelem ellátását is, végrehajtására külön apparátust tart fenn, így lényegében a konzuli védelemhez való jog, mintegy az alapjogok védelmi jogaként funkcionál a határokon túl. Az általa védett jogosultságok pedig egyetemes morális elvek alapján illetik meg a tagállamok állampolgárait, ezért a jogok érvényesítéséhez szükséges költségek nem indokolhatják a jogok csorbítását. Ez utóbbi megállapításból következik, hogy a konzuli védelem szolgáltatási jogként érvényesül, amely viszonyban az egyén az állam pozitív cselekvését, szolgáltatását veheti igénybe saját érdekei védelme érdekében, az állam pedig köteles olyan intézményrendszert működtetni, melynek alapján az egyének a határokon túl is jogvédelmet kapnak.[137] A konzuli védelem esetében a védelmi jogokkal összefüggő, azokhoz járulékos módon kapcsolódó állami szolgáltatások igénybevétele jelenik meg, ahol azonban a jog tartalma nem elsődlegesen maga az állami szolgáltatás, hanem az emberi alapjogok védelme az állam által, a rendelkezésre álló eszközökkel megvalósítva azt. Így bár nem a klasszikus értelemben vett szolgáltatási jogról van szó, azonban a védelmi és szolgáltatási jogok jegyeit egyaránt magában hordozza. Ez utóbbi tulajdonságából adódóan tehát a tagállami polgárok jogosultak a konzuli védelemre a tagállamok részéről, azonban nem tarthatnak igényt a tagállamoktól ugyanolyan szintű konzuli védelemre, ugyanis ahogyan az már fenn említésre került, eltérő az egyes tagállamokban biztosított konzuli védelmi szint, illetve nem utolsó sorban annak tagállamon belüli jogszabályi szabályozása vagy annak esetleges hiánya.

IV.6. Az uniós polgár konzuli védelme = egyenlő bánásmód követelmény?

Az EUMSz 23. cikkéből fakadó konzuli védelem tekintetében irreleváns tehát, hogy az érintett tagállam nem rendelkezik belső jogi szabályozással az állampolgáraik külföldön történő védelme során. Ez utóbbi megállapítás kapcsán azontúl, ahogyan az előző fejezetben már érintett uniós polgárság és abból fakadó jogok tagállami kötelezettségek mentén vizsgálódunk, érdemes összevetni az EUMSz 22. és 23. cikkét az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a nemzeti jog belső szabályozása szempontjából. Az EUMSz. 22. cikke
aktív és passzív választójogot biztosít az uniós polgároknak az európai parlamenti választásokon, illetve a helyhatósági választásokon, mely cikk alapján ugyanolyan feltételekkel jogosult választásra, illetve választható minden uniós polgár a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, illetve az európai parlamenti választásokon, mint az adott tagállam

[137] HALMAI – TÓTH i.m. 95.

állampolgárai. Az Emberi Jogok Európa Bírósága elé került, Matthews-ügy kapcsán[138], az EJEB döntésében felhívta a figyelmet az alapvető jogok tagállamokbeli biztosításának és az Európai Unió kapcsolatának sajátos viszonyára. Az EJEE 1. cikke alapján a szerződő felek kötelesek az Egyezményben meghatározott alapvető jogokat és szabadságokat a joghatóságuk alá tartozó minden személynek biztosítani. A kérdéses ügy EJEB elé kerülése idején a közösségi jog tekintetében Gibraltár az EK- Szerződés 299. cikk (4) bekezdése szerint olyan európai területnek minősül, amelynek külkapcsolataiért egy tagállam felel, és amelyre az EK-Szerződés rendelkezései vonatkoznak. A Dán Királyságnak, Írországnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Közösséghez való csatlakozási feltételeiről és a szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 1972. L 73., 14. o.) ugyanakkor kimondta, hogy a Szerződés egyes részei nem vonatkoznak Gibraltárra. A hivatkozott ügyben Denise Matthwes brit állampolgárságú gibraltári lakosként 1994-ben az európai parlamenti választásokhoz kapcsolódó névjegyzékbe kívánta magát felvetetni, mely kérését az eljáró tisztviselő megtagadta.[139] Az ügy végül az EJEB elé került, ahol az érintett személy felperesként annak megállapítását kérte, hogy az Egyesült Királyság megsértette az EJEB 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkében foglalt jogait.

Az EJEB az alapvető jogok biztosításának kapcsán több ponton is utal a tagállamok és az EU viszonyára. Lévén, hogy az Európai Közösség nem az EJEE szerződő fele, aktusai közvetlenül nem támadhatóak meg az EJEB előtt, viszont a hatáskör átruházás nem jelenti ugyanakkor az államok kibúvási lehetőségét az Egyezményben foglalt jogok biztosítására vonatkozó felelőssége alól. Az uniós normák az EJEB megállapítása szerint ugyanolyan módon érintik Gibraltár népességét, mint ami a helyi Nemzetgyűléstől ered. Ezért a Bíróság úgy ítélte meg, nincs semmilyen indok sem arra, hogy az Egyesült Királyság ne lenne köteles elismerni az Egyezmény 1. Kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkében foglalt jogokat az európai törvényhozással összefüggésben. Ennek megfelelően, az Egyesült Királyság köteles e fent említett jogokat Gibraltár esetében is elismerni mind az egyszerű belső választások, mind pedig az európai választások esetében.

[138] ECHR, *Denise Matthews v. the United Kingdom,* 24833/94, 18.02.1999.
[139] Az ügy elemzését lásd bővebben MOHAY Ágoston: *A Matthews-ügy utóélete: Az Európai Parlament választására vonatkozó gibraltári szabályozás közösségi jogba ütközésének kérdése.* Jogtudományi Közlöny, 2008/10., 489-496.

Az EJEB ítéletében visszaköszön az EU elsődleges joganyagában is meghatározott alapjogi megközelítés, mely szerint az EU tiszteletben tartja és elismeri mind a tagállamok alkotmányos hagyományait, mind pedig az EJEE vonatkozó rendelkezéseit. Az EU és tagállamok normáinak alkalmazásakor tehát az EJEE- ben foglalt jogokra tekintettel kell lenni, a területi joghatóság alá tartozó polgárok megkülönböztetéstől mentesen gyakorolhatják az őket megillető jogokat, melynek megfelelően a Gibraltár területén élő, de az EK joghatósága alá tartozó személyeket is megilleti az aktív és passzív választójog. Az ítélet alátámasztja az uniós polgárok számára biztosított valamennyi jogosultság kapcsolatát az egyenlő bánásmód követelményével, hiszen azokat minden uniós polgár számára biztosítani kötelesek a tagállamok, amennyiben teljesülnek az érintett jogok gyakorlására vonatkozó alapvető uniós, és az uniós joggal összhangban megállapított belső jogi kritériumok. Ennek megfelelően megállapíthatjuk, hogy miután az egyenlő bánásmód követelménye az uniós polgárság valamennyi jogának biztosítása tekintetében visszaköszön, így a konzuli védelem kapcsán elvárt, és az elsődleges jog szerint is kiemelt egyenlő bánásmód követelménye nem meríti ki az érintett jog lényegi tartalmát, hiszen az unió által másodlagos jogalkotási aktusokban elfogadott rendelkezések konkrét tartalommal is megtöltik azokat. Ezáltal nem merül ki az uniós polgárnak biztosított konzuli védelemhez való jogosultság annyiban, amennyiben a tagállamok számára kötelezővé teszi az állampolgár és uniós polgár számára ugyanolyan feltételekkel történő biztosítását, hanem meghatározott védelmi szituációkban konkrét elvárásokat támaszt a tagállamok felé. A későbbi fejezetekben tárgyalt ideiglenes útiokmány kiállítására vonatkozó előírások, vagy a válsághelyzetekben biztosított konzuli védelem, de a büntetőeljárással összefüggésben felmerülő konzuli védelmi szituációk is ezen önálló, az Unió által a tagállamok felé alkotott elvárásainak leképeződését jelentik a konzuli védelmet illetően.

A Matthews- ügy ugyanakkor nem csupán annak szemléltetése miatt említendő a dolgozat témájához kapcsolódóan, hogy az uniós polgársághoz csatlakozó jogosultságok érvényesüléséhez az egyenlő bánásmód követelménye rendre megmutatkozik, de az EU Bíróságának álláspontjára vonatkozóan is értékes megállapításokat tartalmaz, ami az uniós polgárság jogainak alanyai körének megállapítását illeti.

Az ügy mintegy folytatásaként ugyanis EJEB döntésének végrehajtása, és az alapvető jogokat sértő gyakorlat felszámolása céljából, az Egyesült Királyság az Európai Unió jogának megfelelően gondoskodott arról, hogy a szükséges módosításokat annak figyelembe vételével vezessék át, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság egy létező választókerületében

ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint e választókerület többi választója.[140] 2003. május 8-án az Egyesült Királyság elfogadta az EPRA 2003 szabályozást a választásokra vonatkozóan. Az EPRA 2003 9. §-a kimondja, hogy Gibraltárt Angliának vagy Walesnek egy már létező választókerületéhez fogják csatolni, egy új választókerület kialakítása érdekében. Az új jogszabályi rendelkezésben ugyanakkor alkotmányos hagyományokkal összefüggő okokból az Egyesült Királyság mind az egyesült királyságbeli általános választások, mind a gibraltári alsóházi választások vonatkozásában úgy döntött, hogy megadja az aktív és passzív választójogot azon QCC-knek (nem uniós polgársággal rendelkező, de Gibraltár területén élő lakosoknak), akik teljesítenek bizonyos, a választással érintett területtel fennálló különleges kapcsolatra vonatkozó feltételeket. Ez a módosítás a Spanyol Királyság álláspontja szerint ellentétes az uniós jogi normákkal, hiszen azokat kizárólag az uniós polgárok tekintetében biztosítja a közösségi jog. Az Európai Bíróság döntésében ugyanakkor megállapította, hogy az uniós jogalkotás nem határozza meg kifejezetten és pontosan, hogy kik rendelkeznek aktív és passzív választójoggal az európai parlamenti választásokon., így önmagukban e rendelkezések nem zárják ki, hogy - gibraltári lakóhellyel rendelkező QCC-hez hasonló - uniós polgársággal nem rendelkező személy rendelkezzék aktív és passzív választójoggal, mivel ez egyben azt is jelentené, hogy az EK 189. és EK 190. cikk kizárólag ezen polgárokra vonatkozik.

Ugyanis, noha az EK 17. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az uniós polgárokat megilletik a Szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az abban előírt kötelezettségek, meg kell állapítani, hogy a Szerződés elismer olyan jogokat is, amelyek nem kötődnek az uniós polgárság vagy valamely tagállami állampolgárság fennállásához. Ennek megfelelően például az EK 194. és EK 195. cikk kimondja, hogy az Európai Parlamenthez való petíció benyújtásának joga vagy az ombudsmanhoz való panasz benyújtásának joga nemcsak az uniós polgárokat illeti meg, hanem „valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy"-t is.[141]

A Bíróság további érvelésében kifejti, hogy mivel az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme

[140] C-145/04., *Spanyolország kontra Egyesült Királyság-ügy,* a Bíróság (Nagytanács) 2006. szeptember 12-i ítélete, ECLI:EU:C:2006:543.
[141] Ibid. para 73.

nélkül azonos jogi bánásmódban részesüljenek [142], e megállapításnak nem feltétlen következménye az, hogy a Szerződés által elismert jogok csak az uniós polgárokat illetik meg. A közösségi jog tiszteletben tartása mellett tehát az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, és a vonatkozó uniós joggal nem ellentétes, hogy a tagállamok saját állampolgáraikon és a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokon kívül aktív és passzív választójogot adnak velük szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyeknek.[143]

A Bíróság ítéletében tehát elzárkózik attól az álláspontól, mely az uniós jogosultságok kiterjesztését kizárólag az uniós polgársággal rendelkező személyek számára tartaná fenn. Elismeri és támogatja azon tagállami gyakorlatot, mely a jogokat megfelelő feltételekkel, de kiterjeszti a joghatósága alá tartozó további állampolgárokra is, amennyiben az összhangban áll az Unió normái alkotta elvárásokkal. Ez az álláspont relevánssá válhat minden olyan konzuli védelmi szituáció tekintetében is, ahol a konzuli védelemhez való jog biztosítása nem kizárólag az uniós polgársággal rendelkező személyeket érint. A dolgozat további fejezetei ennek megfelelően foglalkoznak a harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtagok számára biztosítandó konzuli védelem kérdésével és az Unió erre vonatkozó jogalkotási törekvéseivel is.

IV.7. A konzuli védelemhez való jog korlátozásának tartalmi kérdései

A konzuli védelemhez való jog tárgyalásakor helyénvaló, ha nem csupán az érvényesülés lehetőségeit, hanem annak esetleges korlátait is vizsgálat alá helyezzük. A fent kifejtettek alapján az egyes tagállamok által biztosított konzuli védelem más és más síkon biztosított, mely különbségek vezethetnek oda, hogy az egyes tagállami állampolgár olyan államhoz folyamodik konzuli védelemért, ahol annak biztosítását nemzeti jogalkotói szinten garantálják, mely együtt jár egy erősebb jogi pozícióval, legyen az akár bírósági, akár hatósági garancia. Ez a válogatás a jogalanyok részéről elvezethet a ’consular shopping’ problémájáig, amely szerint, ha egy harmadik ország területén a származás szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, úgy az uniós polgár bármelyik másik tagállam konzuli szolgálatának segítségét igényelheti, mely eltorzíthatja az egyes tagállamok szerepvállalását a védelem tekintetében. Ez a lehetőség

[142] C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d’aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve-ügy*, a Bíróság 2001. szeptember 6-i ítélete, ECLI:EU:C:2001:458, para 31.
[143] C-145/04., *Spanyolország kontra Egyesült Királyság-ügy,* a Bíróság (Nagytanács) 2006. szeptember 12-i ítélete, ECLI:EU:C:2006:543, para 78.

természetszerűleg magában hordozza azt a problémát, mely alapján egyes, a konzuli védelmet alanyi jogként biztosító államok leterheltebbé válnak, hiszen a megkeresések feléjük irányulnak majd a biztosabb védelem és garanciák okán.

Ennek elhárítása érdekében a tagállamoknak minél hamarabb olyan megállapodásokat kell megkötniük, melyekben előre tisztázzák a segítségnyújtás módját, a terhek megosztását.[144] A tagállamok így előzetesen megállapodhatnak egymással, hogy saját állampolgáraik védelme érdekében a velük megállapodást kötő tagállam lépjen fel. Átláthatósági célból a tagállamok a Bizottságot és a szintén Lisszaboni Szerződéssel életre keltett Európai Külügyi Szolgálatot értesítik ezekről a megállapodásokról, amelyet az uniós polgárok tájékoztatása céljából az Unió és a tagállamok egyaránt közzé tesznek. Ezekben az esetekben a megkeresett, de nem illetékes képviselet köteles gondoskodni a felhatalmazott nagykövetség vagy hatóság részére történő továbbításáról. E főszabály alól azonban kivételt képez az az eset, amikor a továbbítás veszélyeztetné a konzuli védelem nyújtását, különösen haladéktalan intézkedés szükségessége fennálltakor.[145] Fontos azonban megjegyezni ugyanakkor, hogy ezek a megállapodások ugyan segítik a feladatok megosztását és az egyes államok tehermentesítését, csorbítják ugyanakkor az EUMSz 23. cikkéből fakadó jogosultságot annyiban, amennyiben a megállapodást megkötő országok állampolgárainak szűkítik a segítséget nyújtó államok körét. Nem kerülhető el ugyanakkor annak számbavétele sem, hogy ezekre a megállapodásokra annak érdekében van szükség, hogy az államok hatékonyan biztosíthassák a konzuli védelmet. Ezáltal, bár az egyes szituációkban korlátozhatják a polgárok választási lehetőségét a védelmet biztosítható tagállamok közül, de erre az egyes válsághelyzetekben történő effektív védelem biztosításához szükség van. Ilyen megoldást jelent többek között a „Lead State Concept" elnevezéssel a vezető állam elve. A vezető állam feladata az alábbiak szerint osztályozható:

- amennyiben az adott harmadik államban nem áll fenn válsághelyzet, a vezető állam a misszióvezetője révén az Európai Unió helyi elnökségét ellátó állammal együttműködve koordinálja a legmegfelelőbb előkészítő intézkedéseket;
- jelentős konzuli válság esetén meghozza a szükséges segítségnyújtási intézkedéseket, és értesíti a válság által érintett tagállamokat a helyzet alakulásáról;
- előzetes tervet készít vészhelyzet esetében alkalmazandó evakuálásról, erről értesíti a tagállamokat és a Bizottság delegációit;

[144] PORZIO, Giorgio: *Consular Assistance and Protection: An EU Perspective*. The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 3, No. 1, 2008, 93-97.
[145] 2015/637/EU irányelv 7. cikk.

- evakuálást igénylő szituáció fennállása esetén a vezető állam értesíti a kedvezményezetteket helyi szinten, és fővárosaikban értesíti az érintett tagállamokat.

Az evakuálásban történő részvétel egyebekben önkéntes alapon történik. [146]

Feladatukat a Tanács a képviselettel nem rendelkező polgárok részére nyújtott segítség koordinálásában fogalmazza meg, mely szintén megfelel a Lisszaboni Szerződés által teremtett, kizárólag eljárásjogi kérdésekben biztosított tanácsi jogalkotási hatáskörnek, mely alapján koordinációs, illetve együttműködési intézkedéseket fogadhat el. [147] Anélkül, hogy további részletekbe bocsátkoznánk a vezető állam elvének működésével kapcsolatosa, megjegyzendő, hogy jelenleg a 27 tagállam közül mindössze nyolc lát el vezető állami pozíciót. [148]

A Lead State Concept elvéhez hasonlóan a tehermegosztást célozza a pénzügyi terhek megosztása és a költségek megtérítése is, mely utóbbi kiemelkedő szereppel bír a konzuli védelem költségeinek megfizetése és a konzuli kölcsön biztosítása során. [149] A konzuli költségek megtérítése kapcsán megjegyzendő, hogy a képviselettel nem rendelkező polgárnak minden esetben vállalnia kell, hogy visszafizeti az állampolgársága szerinti tagállam részére a konzuli védelem költségét, ugyanolyan feltételek mellett, mint a segítséget nyújtó tagállam állampolgárai. A képviselettel nem rendelkező polgárokat csak azon költségek visszafizetésének a vállalására lehet kötelezni, amely költségeket a segítséget nyújtó tagállam állampolgárainak ugyanolyan feltételek mellett viselniük kellene. [150] Ez utóbbi kritérium pedig szintén magában hordozza azt a problémát, mely szerint a képviselettel nem rendelkező állampolgár értelemszerűen azokhoz a tagállamokhoz folyamodik segítségért, melyek a konzuli védelem érintett esetkörét nem, vagy alacsonyabb összegű költségek megtérítéséhez köti. Ezáltal az államok között köttetett, a feladatok megosztásáról szóló gyakorlati megállapodások limitálják a tagállami állampolgárok választási lehetőségét, mely szintén az EUMSz 23. cikkében foglalt jogosultság csorbáját jelenti. Ebben a tekintetben szintén célszerű megvizsgálni az egyes jogalanyok konzuli képviselet kiválasztásának jogához fűződő egyéni érdekbeli sérelme, illetve a gyakorlati megállapodások által tisztázott feladatmegosztáshoz társuló hatékonyabb, átláthatóbb védelmi rendszerhez fűződő közérdek közötti viszonyt. Míg a

[146] A Tanács iránymutatása a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására, HL C 317., 2008.12.12., 6-8.
[147] 2015/637/EU irányelv 13. cikk.
[148] Franciaország, Németország, Portugália, Spanyolország, Hollandia, Írország, Ausztria, Dánia. Lásd VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: *Where the law becomes irrelevant: consular assistance and the European Union*. International & Comparative Law Quarterly, Vol. 60, No. 10, 2011, 980-981.
[149] 2015/637/EU irányelv (26) preambulumbekezdés és 14. cikk.
[150] 2015/637/EU irányelv 14. cikk (1) bekezdés.

jogalkotó nyilvánvalóan szűkíti a jogalany joggyakorlási lehetőségét azzal, hogy kijelöli az általa igénybe vehető tagállami képviseletek körét, addig ugyanezzel az intézkedéssel éri el, hogy a feladatok kiegyensúlyozottabb elosztása révén, az egyes tagállami külképviseletek ne váljanak olyan mértékben leterheltté, mely negatív hatással volna a feladatok ellátásra, amíg más tagállami képviseletek részére nem jut elegendő feladata, amely a konzuli védelem biztosításához való hozzájárulás egyenlő arányát veszélyeztetné. Ez utóbbi pedig azon túl, hogy végső soron a jogosultak általi joggyakorlást hátráltatja, ellentmond az Európai Unió egyik, az Alapszerződésekben rögzített, lojális együttműködés elvének, mely szerint az Uniós és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.[151]

A jogérvényesülés uniós szintű biztosítását segítik elő továbbá az Unió által bevezetett garanciák is, melyekkel az alapjog lényeges tartalma sértetlen marad a tagállamok eltérő gyakorlata ellenére is. Az Alapjogi Charta 52. cikke értelmében ugyanis:

„Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja."

Mindemellett az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában rávilágított, hogy az alapszerződések és az Alapjogi Charta olyan egyéni jogokat fektetett le, melyeket a tagállami bíróságok kötelesek védelemben részesíteni.[152] A Bíróság így akként értelmezi az Alapszerződések rendelkezéseit, melyek célja, hogy meghatározott alanyi jogokat biztosítson az uniós polgárok számára, mely szándékot az Alapjogi Charta kötelező erővel történő felruházása is alátámaszt. Az alkalmazott tagállami megoldásoknak ugyanakkor meg kell felelniük a követelménynek, mely szerint azok nem csorbíthatják a jog lényeges tartalmát.

Láthattuk azonban a tagállamok eltérő gyakorlata alapján, hogy egyes tagállamok által biztosított konzuli védelem más és más szinten valósul meg, azonos szituációkban esetlegesen

[151] Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdés.
[152] C-26/62, *N.V. Algemene Transporten Expenditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen ügy*, ECLI:EU:C:1963:1, para 12.

más bánásmód jelenik meg akkor, ha például Németország vagy Magyarország látja el a védelmet, annak szem előtt tartásával, hogy ugyanolyan bánásmódot biztosít az érintett állam az általa védelemben részesített valamennyi uniós polgár részére. Ezen eltérő érvényesülési tulajdonsága révén az Unió nem jogosult arra - a tagállamok ezt a hatáskört nem biztosítják számára- hogy egységes szintre emelje a konzuli védelmet, azaz ugyanúgy járjon el adott válsághelyzet során Magyarország mint Németország. Az Unió törekvése e területen arra összpontosít, hogy minden tagállam kiterjessze azt a védelmi szintet, melyet saját állampolgára számára biztosít a többi tagállami állampolgár viszonylatában is. Ebből kiindulva, a tagállamok kötelesek garantálni az általuk biztosított konzuli védelem kiterjesztését, melyhez nem társul feltételként a tagállamok részéről a konzuli védelem alanyi jogként történő elismerése alkotmányos szinten. Amennyiben pedig a tagállamok ezt a kötelezettségüket elmulasztják, az megalapozza az EUMSz 258. cikke alapján indítható kötelezettségszegési eljárást, vagy a nemzeti bíróságok útján az EUMSz 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban érvényesíthető.

Az EUSz. 67. cikke alapján az Unió a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség, ahol tiszteletben tartják az alapvető jogokat. A jog érvényesülésén alapuló térségben pedig alapvető követelmény, hogy az uniós polgársághoz tartozó jogokat, köztük a konzuli védelemhez való jogot is biztosítsák a tagállamok, az nem lehet szubjektív tagállami jogalkalmazói döntés, különben az a jogbiztonság csorbulásához vezetne.

Ami a magyar konzuli védelmi szabályozást illeti, hazánkban 2001-ben elfogadott önálló törvény[153] és annak végrehajtási szabályai a jogvédelem teljeskörű biztosítását bizonyítja, mellyel a magyar szabályozás megfelelni látszik az Unió által előirányzott alapjogi síkon történő védelmi követelményeknek.

IV.8. Részkövetkeztetések

A Bíróság a fejezetet érintően tárgyalt jogesetekben hozott döntéseiből kiindulva, valamint annak érveléseire alapozva, a konzuli védelem, mint uniós polgársághoz csatlakozó jogok tekintetében levonhatjuk az alábbi következtetéseket.

[153] 2001. évi XLVII. törvény a konzuli védelemről.

Az uniós csatlakozással a tagállamok az emberi jogok vonatkozásában a nemzetközi jog által támasztott univerzális követelményeknek továbbra is eleget kell, hogy tegyenek, nem hivatkozhatnak azoknak az uniós csatlakozásból eredő megsértésére. Az uniós polgárság kiegészíti a tagállami állampolgárságot, mellyel az állampolgárokat megillető jogokat kiterjesztik további jogosultságokra vonatkozóan, az esetleges tágabb értelemben biztosított tagállami gyakorlatot elismerve és támogatva. A tagállami szabályozás továbbra is elsőbbséget élvez az állampolgárság megadása és elvétele tekintetében, azonban az nem kezelhető az uniós polgárságtól függetlenül, hiszen az Unióhoz történő csatlakozás és az uniós polgárság létrejöttét követően azok kölcsönhatásban léteznek egymással, így a tagállamoknak tekintettel kell lenniük az unió által támasztott követelményekre az arról szóló döntéseik meghozatalakor. Az uniós polgársághoz társuló jogosultságok valódi jogokat testesítenek meg, melyeket a tagállami szabályozás az Unió által támasztott követelményekkel összhangban biztosít az uniós polgároknak, azaz nem tartoznak tagállami diszkréció alá. Az uniós polgárság célja ugyanis, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül azonos jogi bánásmódban részesüljenek.[154] Ahhoz pedig, hogy az uniós tagállami polgárok azonos jogállással bírjanak, az uniós polgárságból fakadó jogok mindegyikét kivétel nélkül biztosítania kell az egyes tagállamoknak, így a konzuli védelemhez való jog kapcsán sem kerülhető el annak jogként történő elismerése, még akkor sem, ha az EUMSz 23. cikkének egyes nyelvi változatai mintegy finomítva a rendelkezést, azt inkább egyfajta jogos igényként fogalmazzák meg, ahogy az a korábbiakban olvasható. Az EUMSz 23. cikke ekképpen egy egzaktan megfogalmazott kötelezettséget ró a tagállamokra, mely szerint az uniós polgárokat harmadik állam területén védelemben kell részesíteni. Ennek a védelemnek pedig megkülönböztetéstől mentesen kell történnie, azaz érvényesül az egyenlő bánásmód elve is: a tagállam ugyanolyan feltételekkel köteles biztosítani a konzuli védelmet az uniós polgárnak, mint ahogyan azt saját állampolgára esetében teszi. Így, ha egy válsághelyzet fennállásakor evakuálás során, ha egy repülőgép fedélzetén hatvan hely biztosított az uniós polgárok kimenekítése céljából, akkor ugyanannyi helyet kell biztosítani valamennyi tagállami állampolgársággal rendelkező személynek: például tíz német, tíz spanyol, tíz máltai, tíz olasz, tíz osztrák, tíz lengyel állampolgárnak. Következésképp, nem minősül egyenlő bánásmódnak, ha az evakuálást vezető állam először

[154] C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve-ügy*, a Bíróság 2001. szeptember 6-i ítélete, ECLI:EU:C:2001:458, para 31.

saját állampolgárainak biztosít helyet, majd az esetlegesen fennmaradó helyeken menekíti a többi uniós polgárt. [155]

A fejezetben megállapítottak szerint az uniós polgársághoz kötődő jogosultságok, így többek között a konzuli védelem is valódi jogokat képeznek, melyek a tagállami állampolgárokat az uniós polgárság révén illetik meg, és azok nem csupán egyfajta programjellegű célkitűzések az Unió részéről, hanem a tagállamokkal szemben támasztott követelmények, melyeket a tagállamok teljesíteni, biztosítani kötelesek. Ugyanakkor számba kell venni azokat a korlátokat, megszorításokat, melyek a konzuli védelem természetéből fakadnak, és amely alapján eltérések figyelhetők meg meghatározott esetekben az egyes tagállamok által biztosított konzuli védelem szintje, illetve a feladatok tagállamok közötti felosztása között, mely azonban sohasem sértheti a konzuli védelem, mint uniós polgári jogosultság lényegi tartalmát.

[155] IANNIELLO-SALICETI, Alessandro: *The Protection of EU citizens abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services*. European Public Law, Vol. 17, No. 1, 2011, 96.

V. AZ EURÓPAI POLGÁROK VÉDELMÉNEK NEMZETKÖZI ELŐZMÉNYEI

V.1. Európa Tanács

Az európai polgárok külföldön történő védelmének gondolata nem kizárólag az Európai Unió égisze alatt fogalmazódott meg. Az Európa Tanács gondozásában már 1959-ben megkezdődtek és egészen 1967-ig tartottak azok a tárgyalások, melyek célja olyan konzuli tevékenységekre vonatkozó szokásjogi szabályok széleskörű elfogadása, melyekre az 1963. évi bécsi egyezmény nem terjed ki.[156] Az utóbbi ugyanis a konzuli képviselők jogállására, kiváltságaira és mentességeire fókuszál, így a védelemben részesülő polgárok jogait bár átfogóan meghatározza és rendezi a kapcsolattartás főbb elveit, azok részleteire nem tér ki. Megnevez arra vonatkozó jogosultságokat, melyeket a konzuli tisztségviselők a küldő állam polgárainak védelme érdekében gyakorolhatnak, s magában foglal ehhez fűződő, konkrét funkciókat is, mindazonáltal a szabályozás egyértelműen a konzuli képviseletek és képviselők mozgásterét hivatott tisztázni, s kevésbé tartalmaz a védelem alanyaira vonatkozó rendelkezéseket. E jogalkotási előzményeket szem előtt tartva az Európa Tanács keretein belül kidolgozott egyezmény - mint ahogyan azt a preambulumában expressis verbis lefekteti - nem részletezi a bécsi egyezmény által szabályozott konzuli kapcsolatok, kiváltságok és mentességek szabályozását, mindinkább a konzuli segítségnyújtás egyes eseteire helyezi a hangsúlyt.

Az Európa Tanács 1967. évi egyezményét[157] az akkor 18 tagállammal bíró kormányközi szervezet kizárólag az európai államok részére kívánta elérhetővé tenni, azaz az egyezményben lefektetett jogok és kötelezettségek kizárólag az európai tagállamok egymás közti viszonyára terjedhetett ki. Ekképpen alapvető eltérés figyelhető meg a későbbiekben részletezett Európai Unió által megfogalmazott és az Európa Tanács tagországainak célja között: amíg az előbbi törekvése az Európai Unió tagállamainak állampolgárságát élvező személyek egységes védelme az Unión kívül eső országok területén, addig az utóbbi célja az állampolgárok konzuli védelmének Európán belül elterülő államok egymás közti relációban történő rendezése. Az egyezmény regionális jellegének ellenére ugyanakkor számottevő jelentőséggel bír: legalább kétszáz bilaterális konzuli szerződés megkötésével ér fel azáltal, hogy egységesen rendezi a

[156] LEE, Luke T. – QUIGLEY, John: *Consular Law and Practice*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford – New York, 2008, 112-113.
[157] European Convention on Consular Functions, Paris, 11.XII.1967.

tagok között az állampolgárok letartóztatása, személyes szabadságától való egyéb, akár tartós akár átmeneti megfosztása, halála, öröklés, gyám - és gondnokrendelés, távollévő személy jogainak védelme és további jogviszonyokban felmerülő kérdéseket. A Miniszteri Bizottság és az egyezmény előkészítését, megszövegezését végző szakértői csoport munkája ugyanakkor ez idáig visszafogott eredményre tett szert, amit a ratifikáló államok meglepően csekély száma tükröz. Az Egyezmény szövegének az államok aláírásával történő elfogadása óta eltelt ötvenhat év alatt ugyanis mindössze öt állam ratifikálta a dokumentumot. Az egyezmény 50. cikkében foglaltaknak megfelelően 2011. március 8-án, Grúziától érkező ötödik ratifikáció tette lehetővé az egyezmény rendelkezéseinek hatályba lépését a ratifikáló öt állam között, ugyanakkor a strasbourgi szervezet további 41 tagállama egyelőre távol marad az egyezmény magára kötelező erővel történő elismerésétől.[158]

A ratifikáció mellőzése több okra is visszavezethető, bár hivatalos állásfoglalás nem született erre vonatkozóan. Amely kétség kívül szerepet játszik ebben, *a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as bécsi egyezmény* mindössze néhány évvel korábban történt univerzális szintű kodifikációja, mellyel a konzuli védelemre vonatkozó nemzetközi szokásjogi szabályokat összefoglalták, ezzel megfelelő írott jogi alapra helyezve az államok közötti konzuli kapcsolati viszonyokat. Utóbbinak az ENSZ 193 tagállama közül 179 részese.[159] Az univerzális szabályozáson túl ugyanakkor az államok között megköttettek azok a kétoldalú, bilaterális egyezmények is, melyek az érintett államok egyedi igényeit szem előtt tartva tovább cizellálták az egymás között fennálló konzuli kapcsolatokat. A szabályozás átfogó jellegét figyelembe véve az államok hajlandósága a konzuli kapcsolatokról szóló újabb egyezmény elfogadására igen elenyésző maradt, feltételezhetően ennek köszönhető az Európa Tanács által gondozott egyezmény marginális szerepe is. Ugyanakkor ez nem jelenti a dokumentum csekély szakmai jelentőségét, már csak abból kiindulva sem, hogy az egyezményhez csatolt két kiegészítő jegyzőkönyv külön taglalja a menekültek[160] illetve a civil légijárművek[161] tekintetében megvalósítandó konzuli funkciókat, melyek közül az előbbi szabályozása napjaink Európájának menekültügyi problémáiból kiindulva sem tekinthető elhanyagolhatónak.

[158] IANNIELLO-SALICETI, Alessandro: *The long road to the proteciton of EU citizens abroad*. In: FARO, Sebastiano – CHITI, Mario P. – SCHWEIGHOFER, Erich (szerk): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 3-15.
[159] https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-6&chapter=3&clang=_en (2022.07.13.)
[160] Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees, Paris, 11 December 1967.
[161] Protocol to the European Convention on Consular Functions relating to Consular Functions in Respect of Civil Aircraft, Paris, 11 December 1967.

V.2. Európai Unió

Az uniós polgárság létrejöttével az Európai Unió égisze alatt a tagállamok állampolgárainak külföldön megvalósuló védelme egy merőben új szinten érvényesül. Ahogyan tanúi lehetünk az Unió fejlődési folyamatának, úgy követhetjük nyomon nemcsak az állampolgárokra vonatkozó, tagállamok között fennálló akadályok lebontását, de a harmadik országokban közösen megvalósított védelmét is. Ez jelenti egyrészt az Uniós tagállamok védelmének kiterjesztését valamennyi uniós polgárra, másrészt a tagállami védelmi szint összehangolásának fokozódó igényét és folyamatos megvalósulását. Az Unió vezényletével és a tagállamok végrehajtási mechanizmusával működtetett védelem számos tekintetben szorul azonban magyarázatra: diplomáciai avagy konzuli védelemről van szó? Államközi, avagy nemzeti szinten állapítják meg az állampolgárokat külföldön megillető védelmi jogosultságokat? Milyen eszközök állnak az Unió rendelkezésére ahhoz, hogy a tagállamok számára fellépési kötelezettséget írjon elő? Ezen kérdések megválaszolása elkerülhetetlen az uniós polgárok számára nyújtotta védelem tárgyalásához, és amelyek tisztázása a fejezet elsődleges célja.

A konzuli tevékenységre vonatkozó belső szintű szabályozás (konzuli jog) és az államok közötti konzuli kapcsolatokra vonatkozó szabályok kialakítása már a kezdeti időktől fogva elkülönült egymástól, és ez a tendencia napjainkban is jellemző, hiszen a konzuli kapcsolatok joga nemzetközi szinten teremti meg a lehetőséget és a keretfeltételeket, melyek alapján a konzuli tisztviselő a fogadó államban meghatározott feladatokat láthat el. E konkrét feladatkört pedig alapvetően a küldő állam jogszabályai töltik meg részletes és tényleges tartalommal. Hargitai József szintén a fentiekben vázolt felosztás mentén különbözteti meg a konzuli védelem két síkját: a konzuli jog államonként változó tartalommal bír, míg a konzuli kapcsolatok ezen funkciók végzésének nemzetközi jogi keretfeltételeivel foglalkoznak.[162] A diplomáciai kapcsolatokra vonatkozó szabályok az előbbiekben ismertetett kétsíkú felosztása ugyanakkor nem figyelhető meg a nemzetközi jogban, az államok e kapcsolataikat a nemzetközi közösség által elfogadott szabályok szerint rendezik, nem jellemző az egyes államok közötti bilaterális szerződések kötése, illetve nem beszélhetünk nemzeti szinten lefektetett szabályokról a diplomáciai feladatokat illetően sem. A dolgozat III.2. fejezetében már tárgyalt diplomáciai és konzuli védelem közti különbségek egyike, hogy míg az előbbi az államok egymás közötti,

[162] HARGITAI (2005) i.m. 249.

nemzetközi jogi viszonyát illeti, s inkább politikai síkon zajló kapcsolatokat rendez, addig az utóbbi középpontjában az állampolgárok részére nyújtott támogatás, segítségnyújtás valósul meg az érintett ország határain túlmenően.[163]

A nemzetközi jog egyik legfőbb feladatát képezi a konzuli feladatok ellátása tekintetében, hogy biztosítsa az állam és polgárai közötti állampolgársági kötelék[164] alapján az érintett állam fellépését egy idegen állam területén. A személyi elv a konzuli kapcsolatok tekintetében rendkívül jelentős, mert a modern értelemben vett konzuli érdekvédelmi intézmény működése alapján az érintett személy a küldő állam polgára, s meghatározott vonatkozásban mentesül a fogadó állam törvényei alól, azok helyett az illető vonatkozásában a küldő állam jogrendszere alkalmazandó.[165] Ebből a célból a BKE két releváns rendelkezést is tartalmaz, mely kötelezettséget állapít meg mind a fogadó, mind pedig a küldő állam tekintetében. Egyrészt rögzíti, hogy a fogadó állam a küldő állam konzuli képviselete feladatainak teljesítéséhez minden könnyítést megad.[166] Másrészt pedig előírja a küldő állam számára, hogy feladatainak elvégzése, illetve az ahhoz kapcsolódó kiváltságok és mentességek gyakorlása során tartsa tiszteletben a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait, illetve tartózkodjon annak belügyeibe történő beavatkozástól.[167] Jóllehet tehát a konzuli kapcsolatok felvétele nemzetközi jogi síkon zajlik, s az államok egybehangzó akaratán nyugszik[168], a konkrét konzuli feladatok ellátásakor az adott állam s annak konzuli tisztviselője nem a szélesebb körben vett nemzetközi kapcsolatok szintjén lép fel, hanem egy meghatározott idegen állam területén, s annak beleegyezésével.[169]

V.2.1. Konzuli vagy diplomáciai védelem?

Az Unió által nyújtott diplomáciai és konzuli védelem lehetőségét a Maastrichti Szerződés teremtette meg az Európai Unió keretein belül, a 20. (mai 23.) cikk elfogadásával, mely a Lisszaboni Szerződést követően jelenleg az alábbi rendelkezéseket foglalja magában:

---

[163] VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: *Excercising Diplomatic Protection. The fine line between litigation, Demarches and consular Assistance.* Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – Heidelberg Journal of International Law, Vol. 66, 2006, 321-350.
[164] ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 4.
[165] HARGITAI (2005) i.m. 253.
[166] 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról, 28. cikk.
[167] Ibid. 55. cikk.
[168] Ibid. 2. cikk.
[169] BATTINI, Stefano: *„International administrative law" today: The case of consular assistance and diplomatic protection.* In: FARO – CHITI – SCHWEIGHOFER i.m. 57-74.

„*Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.* [170]

Hogy a 23. cikk alapján diplomáciai vagy konzuli védelem biztosításáról van- e szó, érdemes további különbségeket vizsgálni és összehasonlítani a diplomáciai védelem és a konzuli védelem gyakorlati megvalósulása tekintetében is. Mindkettő elméleti alapja, hogy az állampolgár külföldi tartózkodása alatt az állama védelmére jogosult lehet, merthogy az állami személyi főhatalom (az állampolgárság tényéből fakadóan) rá is vonatkozik.[171] Ugyanakkor a diplomáciai védelem célja egy másik állam szervei által elkövetett jogsértés megszüntetése és jóvátétel követelése, azonban (miként azt a hágai Nemzetközi Bíróság is rögzítette) az állam a diplomáciai védelem nyújtásakor a saját jogait érvényesíti, még abban az esetben is, ha az állampolgár személyét éri a sérelem.[172] Az Állandó Nemzetközi Bíróság is ehhez hasonló következtetésre jutott a Mavrommatis-ügyben: „Az állam, amely magáévá teszi valamely állampolgárának ügyét és annak érdekében diplomáciai lépést tesz vagy nemzetközi bírósági eljárást tesz folyamatba, tulajdonképpen saját jogát érvényesíti, azt a jogot, hogy biztosítsa saját polgárainak személye tekintetében a nemzetközi jog tiszteletben tartását.” [173] A konzuli védelem az előbb említett védelemtől számos tekintetben eltér.[174]

Amennyiben a védelem e két fajtáját vesszük alapul, úgy az Unió tekintetében mind az elméleti alapokat tekintve, mind pedig a gyakorlatban megvalósuló védelemből kiindulva a konzuli védelem valósul meg. Elméleti síkon maradva ezt alátámasztja egyrészt, hogy az Unió nem tekinthető államnak, ezért a diplomáciai védelem megvalósítása - mellyel az államok érvényesítik saját jogaikat az állampolgáraikon keresztül - igencsak problematikus volna, lévén

[170] Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, 23. cikk.
[171] SCHIFFNER (2011) i.m. 134.
[172] ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I. C. J. Reports 1955. 4.
[173] PCIJ, *Mavrommatis-ügy (Görögország v. Egyesült Királyság)*, 1924. augusztus 30-i ítélet, idézi HARASZTI i.m. 90.
[174] JAKAB i.m. 2465-2466. A konzuli védelem és diplomáciai védelem összehasonlításáról bővebben lásd továbbá DE FARIAS, Eduardo Pimentel: *Notes on The Distinction between diplomatic Protection and Consular Protection*. Janus.net, e-journal of international relations, Vol. 12, No. 2, November 2021-April 2022; SCHIFFNER Imola: *Jog vagy kötelezettség- avagy a diplomáciai védelem az állam gyakorlatában*. De Iurispridentia at iure publico, Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2010/2., 1-29.

szó kormányközi szervezetről. Jóllehet sokáig fennállt az a törekvés, hogy a tagállamok által létrehozott nemzetközi szervezet állami szintre emelkedjen, azonban a tagállamok szuverenitásuk megőrzése érdekében ezt később elvetették.[175] Így alapjaiban kérdőjelezhető meg e tekintetben az állam-állampolgár viszony, melyet tükröz az uniós polgárság terminusa is. Az uniós polgárság, melyet a Maastrichti Szerződés hozott létre, alapvetően a tagállamok állampolgárságán nyugszik, így az uniós polgárságot élvező személyek körét az államok határozzák meg saját állampolgárságuk biztosításával. Az Amszterdami Szerződés ezen túlmenően pedig leszögezte, hogy az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot: nem létezik a nemzeti polgárság nélkül, a hozzá társuló jogok pedig nem helyettesítik a tagállami állampolgárságból fakadó jogokat. Szerepe azonban mégsem tekinthető marginális jellegűnek. Ahogyan azt az Európai Bíróság is megállapította a *Micheletti* – ügyben,[176] az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételeket az államok ugyan saját döntésük alapján állapítják meg, ugyanakkor erre vonatkozó jogukat kötelesek az Unió által biztosított jogok védelmének biztosításával gyakorolni.[177]

Azontúl, hogy az uniós polgárság minőségében nem jelent egyet az állampolgársági státusszal, további szempontok is mérlegelendők az Unió által biztosított védelem elhatárolásakor. Így nem hagyható figyelmen kívül az EUMSz 23. cikke által megfogalmazott védelem jogosultságként való lefektetése, mely egyértelműen kizárja adott esetben az állam diszkrecionális mérlegelési jogkörét a segítség nyújtása tekintetében. Nem köti továbbá a védelemhez való jogosultságot olyan feltételekhez, mint a belső jogorvoslati jogosultságok kimerítéséhez való jog, vagy éppen harmadik állam jogsértésének fennállta, mely előfeltételek mind a diplomáciai védelemhez való jog sajátját képezik.

Mind a fentiekben kifejtettek, mind pedig a védelem nyújtására vonatkozó, a továbbiakban tárgyalt másodlagos jogalkotási aktusok arra engednek következtetni, hogy az inkább konzuli védelemként ölt testet, mintsem a diplomáciai védelem biztosítását kívánja megalapozni.

A konzuli kapcsolatok joga mindazonáltal az EU intézkedéseinek köszönhetően már nem kizárólag a BKE alapján kötelezi a tagállamokat, de az uniós jogrend által támasztott

[175] DELLA CANANEA, Giacinto: *The European Union and Consular Protection: A new public law*. In: FARO – CHITI – SCHWEIGHOFER i.m. 48.
[176] C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria-ügy*, a Bíróság 1992. július 7-i ítélete, ECLI:EU:C:1992:295, para 10.
[177] DELLA CANANEA i.m. 49.

követelmények alapján is. Ezáltal, a Hargitai József által felvázolt felosztás mentén maradva, a konzuli jog voltaképpen már nem csupán az egyes államok belső szabályozásának tárgya, de az uniós tagállamisággal együtt, annak jogszabályi előírásainak átültetése is kötelezővé válik. A dolgozat további fejezeteiben az uniós jogszabályi környezet fejlődését, annak tagállami jogrendszerbe történő átültetését vizsgálja, alátámasztva azon megállapítást, mely szerint az uniós jog alapjaiban járul hozzá a konzuli védelemhez való jog tagállami szinten történő megerősítéséhez.[178]

V.2.2. Maastricht- az uniós polgárság és a hozzá fűződő jogosultságok

Az Európai Közösség Maastrichti Szerződéssel módosított Alapító Szerződésének (továbbiakban: EK- Szerződés) 8/C. cikke (jelenleg az Európai Unióról szóló Szerződés 20. cikke) a következőket fogalmazta meg:

„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárság szerinti tagállam nincs képviselve, az Unió minden állampolgára ugyanolyan feltételek mellett jogosult bármelyik tagállam diplomáciai és konzuli hatóságainak védelmére, mint ezen állam állampolgárai.
A tagállamok megalkotják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik ezen védelem biztosítása érdekében megkívánt nemzetközi tárgyalásokat."

A Maastrichti Szerződés 1993-ban történt hatályba lépését követően megkezdték az uniós polgársági jogosultságok gyakorlatba történő átültetését. Ennek egyik alappilléreként hozták létre, „Working Party on Consular Affairs" (továbbiakban: COCON) névvel, a kizárólag konzuli védelem témájával foglalkozó munkacsoportot a Tanácson belül, mely felállítását követően iránymutatást fogadott el a tagállami képviselettel nem rendelkező állampolgárok számára nyújtandó uniós tagállami védelemről.[179] A dokumentumot nem publikálták, kizárólag az érintett tagállami hatóságok részére biztosították a hozzáférést. Az iránymutatás magában foglalta azokat a körülményeket, melyek fennállásakor az adott állampolgár másik tagállami konzuli vagy diplomáciai képviseletéhez fordulhat segítségért, úgymint baleset, súlyos betegség vagy letartóztatás. A harmadik országok érintett hatóságait az iránymutatás tartalmáról az Elnökséget ellátó tagállam szóbeli jegyzékváltás által értesítette.[180] Jóllehet a

[178] DUQUET, Sanderijn: *EU Diplomatic Law,* Oxford University Press, Oxford, 2022, 252.
[179] Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries.
[180] Report from the Commission on the Citizenship of the Union, Document COM (93) 702, 21. December, 1993. http://aei.pitt.edu/5025/1/5025.pdf, (2017.02.15.).

munkacsoport által összeállított iránymutatásokat a Tanács elfogadta[181], azonban nem funkcionált kötelező erejű jogi aktusként, amely így a hatékonyságát is a tagállamok szerepvállalási szándékából merítette. Továbbá a Bizottság kifogásolta, hogy a tagállamok, illetve a harmadik államok érintett hatóságai értesítése ellenére, az Unió keretein belül megvalósuló védelemről a tagállami polgárok nem szereztek tudomást, így adott esetben nem is folyamodtak másik tagállami külképviselethez védelemért. Ezért az egész jogosultság lényege került veszélybe, melynek elkerülése érdekében a Bizottság sürgős cselekvési tervet irányzott elő. A tagállamok a Tanács égisze alatt még 1995-ben elfogadták az 95/553/EK határozatot, mely lépéssel a soft law jellegű iránymutatások kötelező erejű jogi aktusként is testet ölthettek.[182]

Ugyanebben az időszakban az Európai Gazdasági Közösség (továbbiakban: EGK) legfontosabb célkitűzése egy közös belső piac és ennek létrehozásához valamint működtetéséhez szükséges politikák megteremtése és alkalmazása. Az EGK Alapító Szerződése annyiban tér ki a tagállamok polgárainak védelmét érintő kérdésre, amennyiben a záró rendelkezésének 220. cikkében felszólítja a tagállamokat, hogy szükség esetén folytassanak tárgyalásokat egymással annak érdekében, hogy az állampolgáraik javára azok védelmét megfelelően biztosítsák, ugyanolyan feltételekkel, mint amelyeket minden egyes állam a saját polgárának biztosít.[183] Miután az EGK célkitűzései kifejezetten gazdasági jellegűek voltak, ezért az állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmére vonatkozó tagállami gyakorlatokat nem kívánta közelíteni, s nem is fogalmazott meg erre irányuló jövőbeni jogalkotási szándékot. Ugyanakkor már itt is megfigyelhető a tagállami állampolgárok közötti megkülönböztetés tilalmának megjelenése, az egyenlő elbánás, ami túlmutat a kizárólagos gazdasági politika és az ehhez társuló közös politikák kialakításán, és egy szélesebb körű együttműködés jövőbeni megvalósulásának előképét testesíti meg. Ennek folyományaként a tagállamok már az 1973-as koppenhágai csúcsértekezleten elfogadják Az „Európai identitás" című nyilatkozatot, amelyben az EGK tagállamainak állam - és kormányfői kinyilvánítják, hogy a Közösség célja az európai civilizáció védelmezése és megőrzése, s külön kiemelik a képviseleti demokrácia, a törvény

[181] Guidelines on Cooperation between Member States' Missions and Commission Delegations in Third Countries and within International Organizations in CFSP Matters, doc. 12094/00; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in the Event of a Crisis in Third Countries, doc. 7562/01; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries, doc. 10109/2/06.

[182] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről, HL L 314, 28/12/1995, 73-76.

[183] Az Európai Gazdasági Közösség Alapító Szerződése, 220. cikkely.

uralma, a társadalmi igazságosság, és az emberi jogok tiszteletben tartása alapvető elvének érvényesülését a Közösségen belül.[184] Az elvek iránti elkötelezettséget hűen szemlélteti az 1974-es párizsi csúcson született döntés is, amely megfogalmazta az Európai Parlament képviselőinek általános és közvetlen választásának követelményét is. Az Európai Tanács 1985-ös milánói ülésén a Bizottság által előzetesen felállított „Polgárok Európája" nevű, Pietro Adonnino vezette ad hoc munkacsoport pedig bemutatta azt a jelentését, mely a tagállami polgárokban az egységes európai identitásérzést előmozdító intézkedéseket tartalmaz.[185] Az Adonnino-jelentés szerint a cél egy olyan közös azonosságtudat megteremtése az állampolgárokban, melynek eredményeként egy egységes állampolgárság létrehozására kerülhet sor. Kitér többek között a Közösség belső határain belül történő határ- és vámellenőrzési eljárástól mentes személyforgalomra, amely a polgárok az integráció határain belül szabad mozgásához való jogosultságára helyezi a hangsúlyt. A jelentés a személyek szabad mozgásának témakörén belül már ekkor is kitér a diplomáciai és konzuli kapcsolatok kérdésére, amikor rámutatott arra a tényre, mely szerint az akkori összes tagállam rendelkezik állandó diplomáciai vagy konzuli képviselettel a másik kilenc tagállamban, bár ekkor még nem merül fel a Közösségen kívül nyújtandó védelem kérdése. A Közösség polgárainak egységes védelme harmadik országokban azonban a jelentés ellenére 1990-ig nem került napirendre, annak ellenére, hogy bár az Európai Parlament és az Európai Tanács is elfogadta, a javaslatok mégsem kerültek az Európai Egységes Okmányba. A magyarázat kereshető abban, hogy az Okmány elsődleges célja valójában a belső piac megteremtésére vonatkozó intézkedések tökéletesítése volt.[186]

Az egységes európai fellépés igényét azonban igen hamar valós események támasztották alá. 1990. augusztus 2-án Kuvait iraki lerohanása során több olyan túszejtésre is sor került, ahol az európai túszok nem rendelkeztek a tagállamuk szerinti nagykövetséggel vagy konzuli képviselettel. Az eset rávilágított a hiányosság súlyos következményeire, így az Európai Bizottság az 1990. október 21-i, a politikai unió kérdéseivel foglalkozó kormányközi konferencián javaslatot tett a jövőbeni Európai Unió létrehozásáról szóló alapszerződésének rendelkezései közé azon cikkely beillesztésére, mely lehetővé teszi a tagállamok állampolgárai számára, hogy harmadik ország területén való tartózkodásuk esetén jogosultak legyenek az

[184] HORVÁTH i.m. 92-93.
[185] A People's Europe, http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf (2015.03.20.).
[186] OSZTOVITS (2008) i.m. 66-67.

Unió bármely tagállamának védelmére, az adott tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett.[187]

A Bizottság felkérése az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt, Az Európai Közösség Maastrichti Szerződéssel módosított Alapító Szerződésében önálló rendelkezésben nyert kifejezést. Az akkor hatályos Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EK-Szerződés) megteremtette az uniós polgárságot, amely automatikusan megillette azt a személyt, aki bármely tagállam állampolgárának minősül. Ezáltal már nem kizárólag az Unió és az Unióra meghatározott hatásköröket ruházó tagállamok kapcsolatáról van szó az integrációban, hanem a tagállamok az uniós polgársággal legális alapot teremtetettek az Unió és a tagállamok polgárai között fennálló közvetlen relációnak. Ezt a közvetlenséget a már említett Európai Parlamenti választásokon túl számos szerződési rendelkezésben nyomon követhetjük, így többek között a gazdasági szabadságoknak a tagállami állampolgárokra vonatkozó jogai tekintetében (munkavállalás szabadsága, személyek szabad mozgása a tagállamok között, tartózkodás szabadsága, szolgáltatás nyújtásának és igénybevételének szabadsága stb.). Ez a közvetlenség nem csupán a szerződés egyes, az állampolgárokat megillető jogosultságokból vezethető le, de az Európai Unióról szóló Szerződés 8. cikk (2) bekezdése expressis verbis fejti ki, hogy az Unió polgárait a Szerződés meghatározott jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik.

A Szerződés Az uniós állampolgársága címet viselő második rész 8/C. cikkének (továbbiakban 20. cikk)[188] rendelkezése szerint:

„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárság szerinti tagállam nincs képviselve, az Unió minden állampolgára ugyanolyan feltételek mellett jogosult bármelyik tagállam diplomáciai és konzuli hatóságainak védelmére, mint ezen állam állampolgárai. 1993. december 31. előtt a tagállamok egymás között megalkotják a szükséges szabályokat, és megkezdik ezen védelem biztosítása érdekében megkívánt nemzetközi tárgyalásokat.”

Az elfogadott szöveg nem tesz említést a védelem típusáról, nem nevesíti külön a diplomáciai és konzuli védelmet, mindössze azt szögezi le, hogy a védelmet nyújthatja a tagállam diplomáciai vagy akár konzuli képviselete is. A megfogalmazásra a luxembourgi elnökség tett javaslatot 1991-ben, melyet megfogadván a Szerződés szövegezése ekkor még nem enged teret a diplomáciai és konzuli védelem viszonyára vonatkozó feszegetésének az Unió és tagállamok

[187] IANNIELLO-SALICETI (2011) i.m. 91-109.
[188] A 8/c. cikk szövegét a Maastrichti Szerződés G cikkének C pontja vezette be, majd az Amszterdami Szerződés 6. cikkének 6. pontja módosította, az újraszámozást követően az EKSz 20. cikkeként.

tekintetében. A második rész címe ugyanakkor utal arra a törekvésre, amely az uniós polgárságot egy sui generis állampolgárságként kívánta létrehozni, melyre azonban nem került sor, így az állampolgárság intézménye továbbra is a tagállamok és azok polgárai közötti reláció maradt, melyet az uniós polgárság a kezdeti elképzelésekhez képest mindössze kiegészít.[189]

Már a Maastrichti Szerződés 1993-as hatályba lépését követően megkezdték az Unió intézményei a 8/C. cikk rendelkezéseiből fakadó, uniós polgársági jogosultságok gyakorlatba történő átültetését, megvalósításának biztosítását. Ennek egyik sarokköveként hozták létre „Working Party on Consular Affairs" (továbbiakban: COCON) névvel a kizárólag konzuli védelem témájával foglalkozó munkacsoportot a Tanácson belül. A munkacsoport megalakítását követően meg is kezdte az egyeztetéseket, s megalkotott a tagállamok számára egy iránymutatást a tagállami képviselettel nem rendelkező állampolgárok számára nyújtandó uniós tagállami védelemről.[190] A dokumentum nem került publikálásra, kizárólag a tagállami érintett hatóságok részére biztosították a hozzáférést. Az iránymutatást minden állam külügyekért felelős központi szerve megkapta, és továbbküldte mindegyik diplomáciai és konzuli képviseletének. Az iránymutatás tartalmazza, milyen körülmények fennállásakor fordulhat az adott állampolgár másik tagállami konzuli vagy diplomáciai képviselethez segítségért, úgymint baleset, súlyos betegség, letartóztatás. A harmadik országok érintett hatóságait az iránymutatás tartalmáról az Elnökséget ellátó tagállam szóbeli jegyzékváltás által értesítette.[191] Azon túl, hogy a munkacsoport által összeállított iránymutatások, melyet a Tanács ugyan elfogadott, de nem kötelező erejű jogi aktusként funkcionál, amely így a hatékonyságát is a tagállamok szerepvállalási szándékából meríti, a Bizottság kifogásolta azt is, hogy az iránymutatásban foglaltak annak ellenére, hogy a tagállamok, illetve a harmadik államok érintett hatóságai értesítést kaptak az Unió keretein belül megvalósuló védelemről, erről a tagállami polgárok nem szereztek tudomást, így adott esetben nem is folyamodnak másik tagállami külképviseletéhez védelemért. Így valójában az egész jogosultság lényege került veszélybe, melynek elkerülése érdekében a Bizottság sürgős cselekvési tervet irányozott elő, s a Tanács még 1995-ben elfogadta a 95/553/EK határozatot.[192]

[189] DELLA CANANEA i.m. 41-56.
[190] Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries.
[191] Report from the Commission on the Citizenship of the Union, Document COM (93) 702, 21 December, 1993. http://aei.pitt.edu/5025/1/5025.pdf (2015.03.20.).
[192] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről.

V.2.3. A 95/553/EK határozat

A 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről visszautal az EKSz 20. (eredeti számozása szerint 8c.) cikkére, mely a tagállamok számára előírta az egymás között megalkotandó szabályokat és a nemzetközi tárgyalásokat a védelem biztosítása érdekében. E kötelezettségnek való megfelelés végett a határozat megfogalmazza azokat a feltételeket, amelyek fennálltakor jogosulttá válik másik tagállam segítségére az adott uniós polgár. Egyrészt akkor fordulhat segítségért másik tagállam képviseletéhez, ha az állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik elérhető állandó képviselettel vagy az ilyen ügyekben eljárni illetékes elérhető tiszteletbeli konzullal. A feltétel megfogalmazásából is kitűnik a jogalkotó azon törekvése, hogy a konzuli segítségnyújtás hiányát csakis abban az esetben lehet megállapítani az állampolgárság szerinti tagállam részéről, amennyiben az tiszteletbeli konzuli tisztséget viselő személlyel sem rendelkezik az érintett területen. Ez a feltétel ily módon kizárja annak lehetőségét, hogy egy tagállami állampolgár másik tagállam képviseletéhez forduljon segítségért, amennyiben nincs megelégedve az állampolgársága szerinti tagállam által nyújtotta segítséggel, adott esetben védelemmel, azaz minden esetben nemcsak szubszidiárius lehetőségként, de egyben ultima ratioként áll az érintett rendelkezésére. Ami pedig a másik feltételt illeti, az állampolgárnak rendelkeznie kell útlevéllel vagy személyazonossági igazolvánnyal, melynek bemutatásával igazolja, hogy az Unió tagállamának állampolgára. A határozat kitér arra az esetre is, amennyiben az adott személy elveszíti az igazolásra alkalmas dokumentumot vagy azt tőle ellopják. Ebben az esetben szükség esetén akár az állampolgárság szerinti tagállam bármely igazolása is elfogadható. Külön cikkben tartalmazza a határozat a megkülönböztetés tilalmát, amennyiben előírja a tagállamok felé, hogy a védelmet nyújtó diplomáciai és konzuli képviseleteknek a segítségért folyamodó személyt úgy kell kezelniük, mintha az általuk képviselt tagállam állampolgára volna. A segítségnyújtás alatt a határozat alapján a halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel, letartóztatás, erőszakos bűncselekmény áldozata, illetve a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítségre terjed ki. A felsorolás azonban nem taxatív jellegű, lehetővé teszi ugyanis, hogy a tagállami képviselet bármely uniós polgár segítségére lehet, aki azt más körülményekre tekintettel kéri. A határozat ugyanakkor önmaga rendelkezik a megkülönböztetés tilalma alóli kivételről, amennyiben lehetővé teszi a segítséget biztosító tagállam számára a pénzsegély megtagadását másik tagállam állampolgárától, amennyiben az érintett állam illetékes hatóságai nem adnak a pénzsegély biztosítására előzetes engedélyt. Az érintett személyre vonatkozóan megfogalmazott kötelezettség pedig a

pénzsegély teljes összegének visszafizetési kötelezettsége, melyhez kapcsolódóan a határozat mellékletét képezi a visszafizetésre vonatkozó kötelezettségvállalás nyomtatványa is.

A 95/553/EK határozat viszonylag gyors ütemű elfogadása a Tanács égiszén belül azonban nem jelentette annak hasonlóan hatékony implementációját a tagállamok gyakorlatában. Ahogyan azt a határozat is magában foglalja, annak rendelkezései akkor lépnek hatályba, amikor valamennyi tagállam értesíti a Tanács Főtitkárságát, hogy a határozat alkalmazására jogrendszereikben előírt eljárások befejeződtek.[193] Magyarország a kötelezettségnek 2001-ben tett eleget a 2001. évi XLVI. törvény[194] kihirdetésével, s annak végrehajtását elősegítő KüM rendelet [195] megalkotásával. [196] A tagállamok részéről a szükséges nemzeti intézkedések elfogadása, s a vonatkozó jogszabályok hazai jogrendszerben történő hatályba lépése egészen 2002. május 3-ig elhúzódott, ami a határozat hatékony érvényesülésének gyakorlatilag eddig az időpontig gátját képezte. A konzuli kapcsolatokról szóló első kötelező erejű másodlagos jogforrás említett sorsából is látható, hogy amíg a politikai döntéshozatali szinten történő megegyezés viszonylag rövid időn belül sikeresen végbement, addig a gyakorlatba történő átültetés számos problémát és megoldandó kérdést hordozott magában, melyek tisztázására a tagállami jogalkotóknak közel hét évig tartó munkájára volt szükség.[197] Az összehasonlítás kedvéért: a korábbiakban említett általános és közvetlen választójog biztosítása az Európai Parlamenti választásokon a tagállami állampolgárok számára a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt okmány[198] alapján már az 1979-es választásokon biztosított volt, míg a szintén 1974-ben előirányzott külföldön történő egységes védelem mindössze 2002-ben ért el a gyakorlati megvalósítás szintjére, az 1985-ös első konkrét bizottsági felkéréstől számított 17 év elteltével.

[193] Ibid. 8. cikk.
[194] 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről
3 §.
(4) Európai uniós jogi aktus, nemzetközi szerződés vagy viszonosság alapján magyar állampolgár érdekvédelmét az Európai Unió tagállama is elláthatja, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi. Európai uniós jogi aktus, nemzetközi szerződés vagy viszonosság alapján a magyar konzuli szolgálat ellátja az uniós polgár érdekvédelmét, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi.
(5) Ha a konzuli védelem nyújtásának feltételei fennállnak, a magyar konzuli szolgálat az uniós polgárt a magyar állampolgárral azonos, az e törvényben, valamint a végrehajtásáról szóló jogszabályokban meghatározott elbánásban részesíti.
[195] 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól.
[196] BLUTMAN (2010) i.m. 558.
[197] PORZIO i.m. 93-97.
[198] A Tanács 1976. szeptember 20- ai határozatához csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójogalapján történő választásáról szóló okmány, HL L 278., 1976.10.08., para 1.

V.2.4. Az ideiglenes útiokmány létrehozásáról szóló 96/409/KKBP határozat

A 95/553/EK határozat sorsához nagymértékben hasonlít a szintén a tagállamok külföldön biztosított védelméhez kapcsolódó 96/409/KKBP határozat [199] elfogadása is. Ugyan a 95/553/EK határozat nem taglalta az uniós polgárság védelmi szituációi között az okmánypótlást hazajutás érdekében, de az előfordulás gyakoriságának szempontjából a szabályozás lefektetésére született meg a 96/409/KKBP határozat. [200] A határozat olyan ideiglenes útiokmány létrehozásáról rendelkezik, melyet az uniós tagállam bocsát ki az unió bármely tagállamának állampolgára részére, aki valamely módon kikerült az útiokmánya birtokából, és a harmadik államból történő hazajutása érdekében fordul a konzuli hatóságokhoz. Magyarországon az előző határozattal egyező módon, a konzuli védelemről szóló törvény, illetve annak végrehajtására hivatott KüM rendelet ülteti át és lépteti életbe ezen határozat rendelkezéseit. A határozat többek között rendelkezik azokról a feltételekről, melyek fennállása esetén a tagállam konzuli tisztviselője ideiglenes útiokmányt állíthat ki. Így abban az esetben, ha a képviselet nélkül uniós polgár úti okmánya elveszett, azt eltulajdonították, megsemmisült, megrongálódott vagy más okból nem rendelkezik utazásra alkalmas okmánnyal. Nevezett helyzetek fennállása esetén azonban kizárólag akkor jár el másik tagállam konzuli szolgálata, amennyiben az állampolgárság szerinti állam által kiállított úti okmány beszerzése aránytalan nehézséggel járna, vagy aránytalanul hosszú időt venne igénybe. A formai jegyeit illetőleg egy kinyitott állapotában 18*13 cm, összehajtva pedig 9*13 cm méretű, biztonsági elemekkel rendelkező papíron kiállított okirat. Tartalmazza az igénylő nevét, fényképét, születési helyét, idejét, magasságát, állampolgárságát és aláírását. Miután az ideiglenes útiokmánynak nem célja pótolni az útlevelet, így kizárólag meghatározott időre és meghatározott útvonalon jogosít egyszeri utazásra, kizárólag hazajutás céljából. Ez utóbbiak fontos ismertetőjegyei az ideiglenes útiokmánynak, ezért annak kötelező tartalmi eleme az útvonal és az érvényességi idő is. A határozat - a 95/553/EK határozathoz hasonlóan - hivatkozik az Európai Közösséget létrehozó szerződés 8c. cikkére, mint a határozat elfogadásának jogalapjára, és nem titkolt célul kitűzve, hogy az ideiglenes útiokmány elfogadásával az uniós polgárság gyakorlati előnyeit fokozza a konzuli védelemnek ezen esetkörének biztosítása.

[199] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat, 1996. június 25. egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról (96/409/KKBP), HL L 168, 1996.7.6., para 4.
[200] Ibid. (3) preambulumbekezdés.

A határozatot utolsóként Dánia ratifikálta és értesítette arról a Tanács Főtitkárságát 2002. november 28-án, így hat évre volt szükség a határozat hatályba lépésére.[201] Azon kérdésre, mely szerint a fentiekben ismertetett két határozat miért nem írt elő konkrét időpontot a benne foglaltak tagállami átültetésére, valószínűleg ott kereshető a válasz, ahol vita nyitható arról is, hogy ezek az elfogadott jogi aktusok az Unió által kikényszerített, tagállamokra rótt kötelezettségek, vagy sokkal inkább a tagállamok megegyezésén alapuló, kormányok közötti megállapodásokból erednek-e, tekintve ezekre inkább nemzetközi szintű megállapodásként, semmint az Unió hatásköre gyakorlásaként. A kérdés megválaszolásához először a Tanács a határozatot illető döntéshozatali mechanizmusát érdemes megvizsgálni. A Tanács az Európai Unió működésében alapvetően a kormányközi jelleget erősíti. Az Európai Parlament a döntéshozatalban való részvétel során játszott szerepének bővítését és társjogalkotóvá emelését megelőzően az uniós jogalkotás legfőbb szerveként működött, így a két határozat meghozatala idején is. A hatalommegosztás hagyományos struktúrájába azonban igen nehezen illeszthető be a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló, különböző formációkban ülésező szerv, mégpedig a sokoldalúan összetett szerepének köszönhetően. Egyik legfontosabb feladata a jogalkotási tevékenység, melyet az uniós polgárság tekintetében az EKSZ Szerződés 8/E cikke [202] teremt meg. Ennek alapján a Tanács - a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után - egyhangúsággal rendelkezéseket hozhat, amelyek az uniós polgárságra vonatkozó, meghatározott jogok erősítésére és kiegészítésére irányulnak, és amelyeket a tagállamoknak saját alkotmányos szabályaiknak megfelelő elfogadására javasol. Már az EGK szerződésbeli megfogalmazás is két ponton tükrözi a tagállamok kezében maradó jogalkotási hatáskört. Egyrészt a rendelkezés arra biztosít lehetőséget, hogy a Tanács egyhangú határozattal hozza meg döntését - azaz valamennyi tagállam miniszteri szintű képviselőjének hozzájárulása szükséges, így nem kell egyetlen tagállamnak sem alávetnie magát olyan döntésnek, melynek meghozatalához nem járult hozzá. Másrészt pedig az így meghozott határozatot a tagállamoknak a Tanács saját alkotmányos berendezkedésük alapján történő elfogadására javasolja, tehát a kötelező erejéhez elengedhetetlennek minősül valamennyi tagállam önálló ratifikációja. Ezek a megengedő jellegű rendelkezések mind arra engednek következtetni, hogy az érintett határozatok idején az uniós polgárság külföldön történő védelmével kapcsolatos jogalkotás egyértelműen tagállami kompetenciának tekinthető. A gyakorlati megvalósulását illetőleg a szabályozás tehát inkább illeszthető az Uniós tagállamok

[201] IANNIELLO-SALICETI (2012) i.m. 4-15.
[202] Az Európai Közösség Amszterdami Szerződéssel módosított Alapító Szerződésének 22. cikke.

közötti nemzetközi jellegű megállapodások, mintsem a tagállamokra kötelező erővel bíró, az Unió intézménye által meghozott másodlagos uniós jogi aktusok közé.[203]

Ami a jogalkotási kérdést illeti, megfontolandó továbbá az a tényt is, hogy a 96/409/KKBP határozat megalkotása a Tanács számára eltérő Alapszerződési felhatalmazáson nyugszik. A Közös Kül- és Biztonságpolitika (továbbiakban: KKBP) a Maastrichti Szerződés hatálybalépésével az Unió különálló, második pillérét képezte - s ez a különállás nem szűnt meg a Lisszaboni Szerződés által eltörölt pilléres szerkezetet követően sem - ahol a tagállamok igen csekély cselekvési teret engednek át a Közösség intézményeinek hatáskörébe, s ezáltal az ezen a területen elfogadott formális jogi aktusok kötelező ereje sem tekinthető egyértelműnek és magától értetődőnek. Ami a kiindulópontot jelenti tehát, hogy a KKBP területén fő döntéshozatali formákat ezen a területen a kormányközi megállapodások eredményeként létrejövő jogi aktusok képezik. A KKBP területén a Tanács által elfogadott határozatokat főszabály szerint egyhangú döntéshozatallal fogadják el, így a fent nevezett KKBP határozat elfogadása is teljes tagállami konszenzuson nyugodott, mely szintén a döntés kormányközi jellegét támasztja alá.

A tagállamok kezében maradó jogalkotási irányítás mindazonáltal nem jelentett egyet az uniós polgárság konzuli védelmének gyakorlati mellőzésével. Ahogyan azt a jelen fejezet, valamint a dolgozat további fejezetei is alátámasztani kívánják, az EU térnyerése ugyanis egyre fokozódott a gyakorlatban, valamint a jogalkotás tekintetében egyaránt.[204]

V.2.3. Szabálykövetés jogi kötelező erő nélkül- soft law jellegű megoldások

Bár a 95/553/EK határozat elfogadását követően egészen a 2015/637/Eu irányelv elfogadásáig számos dokumentum látott napvilágot, mely a tagállamok egységes fellépését hivatott erősíteni az uniós polgárok védelme körében, ezek inkább tekinthetőek soft law jellegű aktusoknak, semmint a tagállamok tekintetében jogi kötőerővel bíró döntéseknek. Így a Bizottság által kidolgozott közlemények, Zöld Könyv, valamint a COCON tanácsi munkacsoport révén kidolgozott és a Tanács által elfogadott, a 95/553/EK határozat hatékonyabb érvényesülését

[203] CHITI, Mario P. – MORARU, Madalina B.: *The right to consular protection before and after Lisbon*. In: FARO – CHITI – SCHWEIGHOFER i.m. 17-39.
[204] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, OJ L 106, 24.4.2015., para 1-13.

elősegítő iránymutatások, szintén a tagállamok közötti legjobb gyakorlatok megosztására és közös fellépés kialakítására ösztönöztek, de nem köteleztek.[205] Az elfogadott dokumentumok a tagállami külképviseletek fellépéseinek összehangolását és az uniós polgárok külföldön történő hatékonyabb védelmének elősegítését célozzák, tükrözik egyúttal az Unió e téren betöltött közvetítő, mintsem szupranacionális szerepét.

Annak ellenére azonban, hogy jogi kötőerővel nem bíró dokumentumokról van szó, mégis tükrözik a tagállamok azon törekvését, hogy az uniós polgárok számára szervezettebb, átfogóbb védelmet biztosítsanak. A COCON tanácsi munkacsoport ülésein zajlott egyeztető mechanizmusokon és a tagállami legjobb gyakorlatok megosztását követően, a küldöttségek és a bizottsági jelentések alapján a Tanács számos irányelvet bocsátott ki a konzuli együttműködés hatékonysága növelésének érdekében.[206] Ezek a nem kötelező erejű iránymutatások a hangsúlyt a tagállamok közötti információcserére fektetik le a megvalósítandó szoros együttműködés céljából, amelybe a Bizottság küldöttségeit is bevonják. Az iránymutatások szerint minden tagállamnak válságtervet kell készítenie, amelynek ismertnek kell lennie minden tagállam előtt. Az irányelvek fontosnak tartják az egyes tagállamok utazási tanácsaikat illető változások megosztását is. Rögzítik továbbá, hogy a tagállamoknak ösztönözni kellene az Unió polgárait, hogy jelentkezzenek a konzulátusokon és adják át adataikat a vészhelyzeti intézkedések hatékony végrehajtása érdekében.[207]

A soft law jellegű, a gyakorlatban alkalmazott konzuli együttműködés megnyilvánulási formáit jelen dolgozat terjedelmére tekintettel átfogóan nem vizsgálja, megemlítendő azonban példa kedvéért a Tanács által elfogadott irányelvben foglalt „Lead State Concept[208]", azaz a vezető állam elve, mely elismert eszköze az együttes fellépésnek válsághelyzetek fennálltakor.[209] A vezető állami pozícióra az EU tagállamok jelentkezhetnek, mely teljes mértékben önkéntes

[205] VERMEER-KÜNZLI (2011) i.m. 965-995.
[206] Guidelines on Cooperation between Member States' Missions and Commission Delegations in Third Countries and within International Organizations in CFSP Matters, doc. 12094/00; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in the Event of a Crisis in Third Countries, doc. 7562/01; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries, doc. 10109/2/06.
[207] Zöld Könyv, Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, Bizottság, Brüsszel, 28.11.2006., COM(2006)712 végleges.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0712_/com_com(2006)0712_hu.pdf (2015.03.15.).
[208] A Lead State Concept elvének bővebb elemzését lásd részletesen a dolgozat VII. fejezetében.
[209] Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries, Council document 10109/06 of 16 June 2006, http://www.careproject.eu/database/upload/EUeu10109/EUeu10109_en_Text.pdf (2015.08.22.); módosítva: Council document 15613/10 of 5 November 2010, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015613%202010%20INIT (2015.08.22.).

alapon működik. A vezető állam feladata többek között: amennyiben az adott harmadik államban nem áll fenn válsághelyzet, a vezető állam a misszióvezetője révén az Európai Unió helyi elnökségét ellátó állammal együttműködve koordinálja a legmegfelelőbb előkészítő intézkedéseket. Amennyiben jelentős konzuli válság lép fel, meghozza a szükséges segítségnyújtási intézkedéseket, és értesíti a válság által érintett tagállamokat a helyzet alakulásáról. Előzetes tervet készít vészhelyzet esetében alkalmazandó evakuálásról, erről értesíti a tagállamokat és a Bizottság delegációit. Evakuálást igénylő szituáció fennállása esetén pedig a vezető állam értesíti a kedvezményezetteket helyi szinten és fővárosaikban értesíti az érintett tagállamokat. Az evakuálásban történő részvétel egyebekben önkéntes alapon történik. [210] Annak ellenére, hogy a Lead State Concept sem rendelkezik a tagállamokra nézve jogilag kötelező erővel, a gyakorlatban mégis alkalmazzák azt. A legelső gyakorlati alkalmazásra az iránymutatások kibocsátását követően, Csádban került sor, amikor Franciaország vezető államként másik tizenkét tagállam 1200 uniós polgárának kimenekítését vezényelte le a felkelő erők általi összecsapások okozta válsághelyzet helyszínéről.[211]

V.2.4. Másodlagos jogalkotási lehetőségek Lisszabon után

A soft law jelleggel történő szabályozás tendenciája figyelhető meg egészen 2009-ig, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjáig. Számottevő változást az Európai Unió Nizzai Európai Tanács alkalmával elfogadott Alapjogi Chartája sem hozott, melynek nehezen meghatározható jogi jellegét egészen a Lisszaboni Szerződés elfogadásáig nem sikerült egyértelműen lefektetni. A Lisszaboni reformszerződés ugyanis az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz) 23. cikkében egy olyan felhatalmazást ruház a Tanácsra, mely feljogosítja szekunder jogforrás kibocsátására az uniós polgárok részére nyújtandó védelmére vonatkozóan. E szerződéses rendelkezés alapjaiban eltérő döntési mechanizmussal kívánja erősíteni az Unió egységes fellépését az uniós polgárok védelme érdekében:[212]

[210] A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) http://eur-lex.europa.eu/legal -content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XG1212(01)&from=HU (2015.08.22.).
[211] Slovenian Presidency of the EU (2008), Press Release: Evacuation of EU citizens from Chad and application of the consular Lead State concept, Press releases 11 February 2008.
[212] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 23. cikk.

„…A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el."

A Lisszaboni Szerződés módosításai alapján tehát azon túl, hogy a tagállamok kötelesek az uniós polgárok védelmére vonatkozóan egymás között szabályokat kialakítani, illetve szükséges nemzetközi tárgyalásokat folytatni, a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretein belül irányelvek elfogadásának hatáskörével gazdagodik. A Tanács ily módon kifejezett hatásköre egyben jelenti azt is, hogy egyedül a Tanács rendelkezik ezzel a jogosultsággal, a Parlament kizárólag konzultációs szervként vesz részt az eljárásban. A Tanács szerepét erősíti tovább az is, hogy az irányelvek elfogadásához nem egyhangú, hanem minősített többséggel kerülhet sor.[213] Az Európai Unió polgárainak védelme harmadik államok területén immáron tehát megosztott jellegű hatásköri jegyeket is visel.[214] Látnunk kell ugyanakkor azt is, hogy az Unió cselekvési tere továbbra is meglehetősen szűk körben érvényesül. Kifejezetten a tagállamok közötti koordinációs és együttműködési intézkedések elfogadására terjed ki, azaz semmiképpen nem beszélhetünk olyan hatáskörről, mely bárminemű kizárólagosságot nyújtana az Unió felé, jelentősége azonban számos aspektusban megmutatkozik.

Kiemelendő ugyanakkor a konzuli védelem tekintetében a Lisszaboni Szerződés hozta azon módosítás, mely a konzuli védelemhez való jogot az uniós elsődleges jogforrása által biztosított Alapjogi Charta rendelkezései közé emelte, ezáltal lehetővé téve, hogy egyéni jogokat biztosítson az uniós polgárok számára, melynek megtagadása a tagállamok részéről azok kártérítési felelősségét vonhatja maga után, mely kérdésről pedig a közvetlen hatály elvének köszönhetően az Európai Bíróság dönteni jogosult.[215]

[213] CHITI – MORARU i.m. 27-29.
[214] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 4. cikk (1) és 2. cikk (2) bekezdés.
[215] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward, 23 March 2011, COM/2011/149.; továbbá *Care report*, 27.

V.2.5. Védelem Lisszabon után - az uniós polgár egységes védelme harmadik államokban?!

A Tanács az EUSz imént ismertetett felhatalmazása alapján, a Bizottság javaslatára[216] 2011-ben megkezdte egy irányelvtervezet megvitatását és az Európai Parlamenttel történő konzultációt, melynek eredményeként 2015. április 20-án elfogadták a 2015/637/EU irányelvet[217]. Azon túl, hogy a 95/553/EK határozat megalkotását követő húsz év gyakorlati fejlődésének vívmányait tartalmilag magában foglalja, az újonnan elfogadott irányelv tagállamokra vonatkozó kötelező jellege is messze meghaladja az 1995-ben elérteket. Az irányelv hatálybalépése a határozattól eltérően - amely az 1995-ben történő elfogadást követően 2002-ig váratott magára - konkrét időponthoz kötött, azaz a tagállamoknak 2018. május 1-jéig kötelezettséggel tartoztak hatályba léptetni azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, melyek szükségesek az irányelvnek való megfeleléshez. Az irányelv a 95/553/EK határozatot ebben az időpontban hatályon kívül helyezte.

Ami az Unió hatáskörének kérdését illeti, az irányelv Preambuluma leszögezi, hogy célja a képviselettel nem rendelkező polgárok konzuli védelmének előmozdításához szükséges együttműködési és koordinációs intézkedések megállapítása, és nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét.[218] Láthatjuk tehát, hogy továbbra sem áll fenn egy homogén konzuli védelmi rendszer felállításának szándéka az Unió részéről, s nem érinti a tagállamok és harmadik országok közötti konzuli kapcsolatokat sem. Mindazonáltal magában foglalja azt is, hogy a tagállamok által az uniós polgárok részére nyújtott védelmi kötelezettség teljesítése a nemzetközi szokások és megállapodások alapján azokkal összhangban áll, amennyiben azt a BKE 8. cikke alapján a szerződő államok azt nem ellenzik.[219] Így az Unió általi törekvés az uniós polgárok egységes védelmének kiépítésére nem érinti a tagállamok által egyébként létező konzuli kapcsolatok és konzuli védelem gyakorlatát harmadik állammal szembeni relációjukban, hanem mintegy azok

[216] Európai Bizottsági Javaslat: A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön, Brüsszel, 2011.12.14., COM (2011) 881 végleges.
[217] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, OJ L 106, 24.4.2015., para 1-13.
[218] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, (4) és (5) preambulumbekezdések.
[219] A BKE 8. cikke szerint a küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat, feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.

mellett, párhuzamosan érvényesül, meghatározott kötelezettségeket címezve ugyanakkor a tagállamok felé az uniós polgárok számára biztosított védelem terén.

Miután az irányelvnek nem célja a tagállamok által nyújtott konzuli védelem körét egységesíteni, felmerülhet a kérdés, hogy az Unió milyen hivatkozási alapokra helyezi az irányelvben megállapított tagállami kötelezettségeket. Ami ezt a kérdést illeti, érdemes ismét megvizsgálni a Lisszaboni Szerződés vonatkozó módosításait. A Szerződést megelőzően ugyanis az európai uniós polgárság, melyet ezidáig az EKSz 17. cikke szabályozott, ezt követően az Európai Unióról szóló Szerződés „A Demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések"- et tartalmazó II. cím alatt szabályozza és két különálló fejezete is érinti az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelmét harmadik ország területén: az V. cím 1. fejezete „Az unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések", illetve 2. fejezete „A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések".

Továbbá az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés tisztázza az uniós polgárok konzuli védelmének jogi természetét, azaz világosabb képet mutat a tekintetben, hogy a konzuli védelem egyéni jogként biztosított-e az állampolgárok számára. Az EUMSz II. Részében a „Megkülönböztetés Tilalma és az Uniós Polgárság" címmel összefoglalja mindazon jogosultságokat, melyek a tagállami állampolgárokat az uniós polgárságukból kifolyólag megilletik. Miután a diplomáciai és konzuli védelemhez való jog is helyet kap ebben a fejezetben, így a jogalkotó szándéka egyértelműen annak személyeket megillető jogosultságként történő biztosítása.

Végezetül pedig fenti szándékot támasztja alá szintén, hogy bár az Unió alapszerződéseinek nem képezi részét, de az EUSZ-ben lefektetett rendelkezésnek megfelelően[220] az Európai Unió Alapjogi Chartája is kötelező érvénnyel bír a tagállamok felé. Az Alapjogi Charta jelentősége többek között, hogy kifejezetten alapvető jogként definiálja az uniós polgárok védelmét harmadik államban: [221]

Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti

[220] Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk.
[221] Alapjogi Charta V. cím 46. cikk.

tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

Az érdekvédelem kérdését lényegében határozza meg, hogy az Alapszerződések és az Alapjogi Charta által biztosított konzuli védelem nem egy új kötelezettséget teremt, hanem az unió értékeinek, úgymint a megkülönböztetés tilalma, az emberi jogok tiszteletben tartása és a szolidaritás érvényesülésének egyik eszközeként jelent meg, és külső dimenzióval ruházza fel az uniós polgárság intézményét.[222] Az Unió a kezdeti szabályozás lefektetésekor alapvetően a diszkrimináció tilalomra támaszkodva közelítette meg a konzuli védelem kérdését, és szerzett ezáltal jogalapot a tagállamok felé kötelezettségek kialakításakor.[223] Bár megfogalmazását illetően az EUMSz 23. cikke sem egy egységes védelem kialakításának kötelezettségét rója a tagállamok terhére, hanem az általuk biztosított védelem kiterjesztését más tagállamok polgáraira is, azonban az eltelt idő és a közben elfogadott jogilag kötelező, illetve nem kötelező aktusok alátámasztják, hogy a konzuli védelem meghaladja a diszkriminációtilalom megnyilvánulási formájaként történő besorolást, egy önálló létjogosultsággal bíró jogot testesít meg, ahogyan azt a dolgozat az V. fejezetben bővebben elemzi. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor az a tény, hogy a konzuli védelem szintjének biztosítása rendkívül árnyalt képet mutat a tekintetben, hogy milyen szintű védelmet biztosít külföldön az állampolgárainak, adott esetben biztosít-e egyáltalán. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis az a tény, hogy a tagállamok közül mindössze Észtország, Horvátország[224], Magyarország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Portugália és Románia biztosítja alkotmányos szinten a polgárok védelmét külföldön.[225] Ezen túlmenően konzuli védelemről szóló törvényt fogadtak el Észtországban, Finnországban, Németországban, Olaszországban, Lettországban, Litvániában, Lengyelországban, Portugáliában és Magyarországon.[226] Közigazgatási gyakorlatként illetve esetjogi védelem valósul meg Bulgáriában, Dániában, Írországban, Svédországban, Szlovákiában és Szlovéniában. A fennmaradó tagállamok - így Ausztria, Csehország, Hollandia, Belgium, Görögország, Málta, Luxembourg, Franciaország, Spanyolország és

[222] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, (3) preambulumbekezdés.
[223] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés Második Rész 18. cikk.
[224] A horvátországi csatlakozással kapcsolatos alkotmánymódosításokról bővebben: http://www.proyectos.cchs.csic.es/europeconstitution/content/croatia-constitutional-provisions#Constitutional_Reform, (2015.09.02.).
[225] Magyarország Alaptörvénye XVII. cikk. (2) bekezdés.
[226] Magyarországon a 2001. évi XLVII. törvény a konzuli védelemről.

Ciprus - nem biztosítanak konzuli védelemhez való jogot, sem konzuli törvény megalkotásával, sem bevett közigazgatási gyakorlatként, sem pedig alkalomszerűen, esetjogi jelleggel.[227] Utóbbi esetkörnél sincs azonban szó arról, hogy az érintett tagállamok nem biztosítanának konzuli védelmet polgárainak külföldön, mindössze megelégszenek a BKE, illetve az általuk kötött bilaterális szerződések által lefektetett szabályokkal, ezen túlmenően pedig nem kívánnak külön jogszabályokat alkotni belső jogrendjük szintjén. Természetesen a rögzített szabályozás mellett a tagállamok által biztosított érdekvédelem a gyakorlatban lényegesen árnyaltabb képet mutat. Azon túl, hogy egyes tagállamokban törvényi szinten szabályozott a konzuli védelem avagy sem, a védelmet megvalósító, akár a külügyek vitelével foglalkozó minisztérium, akár az idegen állam területén feladatot ellátó külképviseleti szerv rendkívül széleskörű diszkrécióval rendelkezik a konkrét esetben felmerülő védelmet illetően.

V.3. Részkövetkeztetések

Az uniós polgárok konzuli védelemhez való joga azokban a harmadik országokban, ahol állampolgárságuk szerinti tagállamuk nem rendelkezik képviselettel, az egyik legkiemelkedőbb jogosultság, melyet az Unió határain túl biztosít a tagállamok állampolgárainak. Az Európai Unió által felállított védelmi mechanizmus ugyanakkor több tekintetben is befolyásolja az államok által biztosított védelem megvalósulását, így amikor az Unió által biztosított konzuli védelemről esik szó, az összehangolt tagállami konzuli fellépés mögött egyúttal az egyes tagállamok által biztosított védelem szolgál kiindulási alapként. Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés a Lisszaboni módosítást követően megteremtette az alapot arra, hogy az Unió a tagállamok ezen széttartó konzuli védelme mellett egy új síkját valósítsa meg a polgárok védelmének. A Tanácsra ruházott hatáskör alapján elfogadott 2015/637/EU irányelv így mérföldkövet jelent az uniós polgárság külső dimenziójának kiépítésében, elősegíti az Unió egységes fellépését harmadik ország területén. Bár az államok szerteágazó gyakorlatából adódóan egy egységes szintű konzuli feladatcsoport kimunkálása és a konzuli védelem azonos szintű garantálása a tagállamok között a közeljövőben nem tűnik megvalósíthatónak, az uniós polgár védettsége ennek ellenére magasabb szinten valósul meg, a tagállamok legjobb gyakorlatainak egyeztetésével egyre szélesebb körben nyerhet teret.

[227] SCHWEIGHOFER, Erich: *The protection of Union citizens in third countries: Aspects of International and European law*. In: FARO – CHITI – SCHWEIGHOFER i.m. 94.

Azontúl, hogy az uniós polgársághoz természetesen nem kizárólag a konzuli védelemre való jogosultság, de további jogok is társultak,[228] a konzuli védelemhez való egyfajta különleges státuszt élvez az uniós polgároknak biztosított jogok között. Ugyanis annak érvényesítésére a tagállamok nem az Unió határain belül, hanem harmadik államok területén lépnek fel, egymás állampolgárainak érdekvédelme síkján. Részben ebből fakadóan, részben pedig a konzuli védelem sajátos tagállami alkotmányos szabályozásainak köszönhetően, számtalan kérdés merül fel e jog biztosításának módja, megvalósulásának hatékonysága kapcsán, melyet a következő fejezet kíván részleteibe menően elemezni mind az érintett uniós normaalkotás, mind a vonatkozó bírósági döntések elemzése által.

[228] E további jogokról bővebben lásd BLUTMAN (2010) i.m. 515-589.

VI. A 2015/637/EU IRÁNYELV RÉSZLETES BEMUTATÁSA

VI.1. A 2015/637/EU irányelv[229] által lefektetett nóvumok

Az irányelv célja a konzuli védelem előmozdításához szükséges együttműködési és koordinációs intézkedések megállapítása, a konzuli hatóságok közötti hatékony együttműködés és szolidaritás növelése.[230]Ezzel kifejezett rögzítést nyer a tagállamok által nyújtott védelem anyagi jogi alapjainak egységes meghatározására való törekvés hiánya: nem érinti a tagállamok azon jogát, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét. E célkitűzés meghatározásának alapja a szűk mozgáskör, mellyel az EU a tagállamokkal szemben a konzuli védelem szabályozása terén rendelkezik, és amelynek keretei között eljárásjogi követelményeket fogad el kötelező erejű jogi aktus szintjén. Szintén az anyagi jogi rendelkezések tagállami hatáskörének érintetlenségét támasztja alá, hogy az irányelv szerint az nem érinti a tagállamok és harmadik országok közötti konzuli kapcsolatokat sem.[231] Az irányelvben foglalt célkitűzések behatárolásával összefüggésben mindazonáltal megjegyzendő, hogy az általában vett eljárásjogi szabályok megalkotása mellett, az irányelv elfogadásától és annak 2018-ban történt hatálybalépésétől kezdődően megfigyelhető az anyagi jogi szabályozás megjelenése is, így például a dolgozat VIII. fejezetben elemzett, a fogvatartott személyek részére biztosított konzuli védelem[232], vagy a IX. fejezetben tárgyalt válsághelyzeti szituációk vonatkozásában.[233]

VI.1.1. A kedvezményezettek körének pontosítása

Az irányelv, a 95/553/EK határozathoz képest, pontosítja a védelmet igénybe vevőkre vonatkozó feltételek körét: akkor nem tekinthető egy adott személy képviselettel rendelkező polgárnak, ha ott az állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik állandó jelleggel létrehozott nagykövetséggel, konzulátussal, vagy nem rendelkezik olyan nagykövetséggel,

[229] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL, L 24/04/2015, 1-14., para 106.
[230] 2015/637/EU irányelv 1. cikk (1) bekezdés.
[231] Ibid. (2) bekezdés.
[232] Lásd bővebben IX. fejezet.
[233] Lásd bővebben X. fejezet.

konzulátussal, illetve tiszteletbeli konzullal, amelynek ténylegesen módjában áll konzuli védelmet nyújtani.[234]

A cikk ugyan nem részletezi, mikor nem áll ténylegesen módjában egy államnak állampolgára konzuli védelemben részesítése, viszont az irányelv preambuluma[235] kitér az érintett kérdésre. Egyrészt nem minősül tényleges védelem nyújtásának, amennyiben nem képes azt a védelmet biztosítani az érintett személy számára, amelyre az a nemzeti jog vagy gyakorlat alapján egyébként jogosult lenne. E körben az irányelv preambuluma alapján a tagállamok nagykövetségei, illetve konzulátusai tájékoztatják egymást minden olyan rendkívüli körülményről, mely ideiglenesen befolyásolhatja őket abban, hogy megfelelő konzuli védelmet nyújtsanak. Másrészt figyelembe kell venniük a megközelíthetőség és közelség szempontjait is. A cél a polgárok konzuli védelemhez való jogának tényleges érvényesülése, ezért minden kérelmet esetről - esetre kötelesek elbírálni, és megkülönböztetéstől mentesen, az adott eset sajátosságainak figyelembevételével részesíteni védelemben a kérelmezőt. Ez adódik egyrészt az uniós jog teleologikus értelmezési módszeréből, [236] másrészt a nemzetközi jogban általánosan érvényesülő, úgynevezett „effet utlie" elvből. Utóbbi a hatályosulás elvét fogalmazza meg, amely szerint a felek szándéka mindig arra irányul, hogy ténylegesen végrehajtható rendelkezést hozzanak.[237]

VI.1.2. Gyakorlati megállapodásokra vonatkozó szabályozás

Az irányelv érinti a „consular shopping" problémáját is: amennyiben a harmadik ország területén a származás szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, úgy az uniós polgár bármelyik másik tagállam konzuli szolgálatának segítségét igényelheti, mely eltorzíthatja az egyes tagállamok szerepvállalását a védelem tekintetében. Ennek elhárítása érdekében a tagállamoknak minél hamarabb olyan megállapodásokat kell megkötniük, melyekben előre tisztázzák a segítségnyújtás módját, a terhek megosztását.[238] Az irányelv lehetőséget biztosít a tagállamok számára gyakorlati megállapodások kötésére, feladatmegosztás szempontjából. A tagállamok így előzetesen megállapodhatnak egymással, hogy saját állampolgáraik védelme érdekében a velük megállapodást kötő tagállam lépjen fel. Átláthatósági okokból a tagállamok a Bizottságot és a szintén Lisszaboni Szerződéssel életre keltett Európai Külügyi Szolgálatot

[234] 2015/637/EU irányelv 6. cikk.
[235] 2015/637/EU irányelv (8) preambulumbekezdés.
[236] A teleologikus értelmezés során a jogi szöveg céljából következtetnek egyes rendelkezések tartalmára. Lásd bővebben VÁRNAY – PAPP (2016) i.m. 150-151.
[237] NAGY Károly: *Nemzetközi jog*, Püski, Budapest, 1999, 387.
[238] PORZIO i.m. 93-97.

értesítik ezekről a megállapodásokról, amelyet az uniós polgárok tájékoztatása céljából az Unió és a tagállamok egyaránt közzé tesznek. Ezekben az esetekben a megkeresett, de nem illetékes képviselet köteles gondoskodni a felhatalmazott külképviselet részére történő továbbításáról. E főszabály alól azonban kivételt képez az az eset, amikor a továbbítás veszélyeztetné a konzuli védelem nyújtását, különösen haladéktalan intézkedés szükségessége fennálltakor.[239] Ezidáig még nem született ilyen gyakorlati megállapodás az államok között, azonban már eddig is léteztek olyan kétoldalú megállapodások, melyek egyes tagállamok között ilyenfajta segítségnyújtást biztosítanak egymás állampolgárai számára. Így többek között Magyarország és Litvánia 2007. május 30-án szóbeli megállapodást kötöttek, mely alapján Magyarország néhány harmadik államban konzuli segítséget nyújt litván állampolgárok számára. 2008. április 1-jén formális keretet biztosítottak szóbeli megállapodásuknak, mely azonban kizárólag a vízumkiadás kapcsán érvényesül.[240]

VI.1.3. A tiszteletbeli konzulok helye az uniós polgárok részére nyújtott védelemben

A tiszteletbeli konzulokra vonatkozó szabályozást az irányelv az államok diszkrecionális döntési jogkörében hagyja. Ennek oka a tagállamok eltérő gyakorlata a tiszteletbeli konzuli tisztségeket, illetve a rájuk bízott feladatokat illetően. Jellemzően ugyanis a tiszteletbeli konzulok hatósági feladatokat nem látnak el, így adott esetben hatékony segítség nyújtására sem alkalmasak. Az irányelv rendelkezései szerint a tiszteletbeli konzulok részére előírható, hogy a képviselettel nem rendelkező polgárok számára - az adott eset körülményeitől függően - konzuli segítséget nyújtsanak, de az irányelv nem állapít meg kötelező jellegű alkalmazást. Ebből adódóan akkor is kedvezményezett lehet az uniós polgár, azaz igényelheti más tagállam konzuli védelmét, amennyiben, bár működik a harmadik ország területén tiszteletbeli konzul, azonban a származás helye szerinti tagállam döntése alapján az irányelv annak működésére nem terjed ki.[241] A rendelkezés ugyanakkor megköveteli a teljes körű és hatékony tájékoztatást az

[239] 2015/637/EU irányelv 7. cikk

[240] **Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és a Litván Köztársaság Kormánya között az egymás nevében a vízumok kiadásában, valamint a biometrikus adatok gyűjtésében diplomáciai és konzuli képviseleteik útján történő kölcsönös eljárásról** szóló 2007. évi CLXXVIII. törvény.

[241] 2015/637/EU irányelv (12) preambulumbekezdés.

uniós polgárok felé, annak tisztázása érdekében, hogy milyen feladatok ellátására jogosítja az adott országban működő tiszteletbeli konzult.

Ami a magyar szabályozást illeti, Magyarország az irányelvből fakadó kötelezettségeknek a T/8838. számú törvényjavaslat alapján[242] elfogadott, 2016. évi XXII. törvény[243] által módosított *a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvényen*, így a 2016. április 11- i kihirdetést követően országunk az Európai Unió által támasztott követelményeknek jogszabályi szinten eleget tett**.** A törvénymódosítás a tiszteletbeli konzulok pozícióját a konzuli szolgálat tekintetében mindenképpen erősíteni kívánja, amit többek között tükröz, hogy kinevezési eljárásuk immár törvényi szinten szabályozott.[244] A törvény alapján, bár főszabály szerint nem végezhet közigazgatási hatósági feladatokat, miniszteri felhatalmazás alapján azonban kérelmek átvételére jogosult, melyet megküld az irányítási jogkört gyakorló diplomáciai vagy hivatásos konzuli képviseletnek. E kérelmek elbírálásához kapcsolódó ügyféli nyilatkozatok a tiszteletbeli konzuli tisztviselő előtt is megtehetők.[245] Így amennyiben nem közigazgatási jellegű hatósági feladatokról van szó, a törvény nem zárja ki a tiszteletbeli konzul eljárását, melyet adott esetben akár más uniós tagállamok számára is végezhet. Mindazonáltal a módosított törvény sem tesz kifejezett említést arról, hogy a harmadik országban képviselettel nem rendelkező állampolgárok számára biztosított konzuli védelem a hivatásos konzulok mellett kötelezné a tiszteletbeli konzuli képviselőket is.

VI.1.4. A segítségnyújtás típusai

Az irányelv nem törekszik arra, hogy kimerítő jelleggel határozza meg azokat a helyzeteket, melyekben a tagállamok kötelesek segítséget nyújtani az uniós polgároknak. Példálózó jelleggel követi a 95/553/EK határozat által felsorolt eseteket, illetve az ideiglenes útiokmány kiállításának esetkörét, ezeken túl pedig leszögezi, hogy mindig az adott körülményektől függ a konzuli védelem nyújtása, ezért az nem korlátozható az irányelvben rögzített szituációkra.[246] Ennek alapján többek között a következő helyzetekben nyújtandó segítségre terjed ki: letartóztatás vagy fogvatartás; bűncselekmény áldozatává válás; súlyos betegség vagy súlyos baleset; haláleset; segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén; valamint ideiglenes

[242] T/8838. számú törvényjavaslat a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról.
[243] 2016. évi XXII. törvény a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról.
[244] T/8838. számú törvényjavaslat a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról, Általános Indokolás, para 5.
[245] 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről 19. § (2) bekezdés.
[246] 2015/637 irányelv 9. cikk.

útiokmány biztosítása a 96/409/KKBP határozat szerint. A védelmet megalapozó esetkörök rögzítésével az uniós szabályozás a tagállami anyagi jogi szabályozást is érinti, ugyanis ekkor a tagállami képviseletek kötelesek a védelem biztosítására. Ez pedig meghaladja az eljárásjogi szabályozás kereteit. Ez a szabályozás ugyanakkor együttesen értelmezendő azzal, hogy az Unió égisze alatt érvényesülő konzuli védelmi politika elsősorban arra kötelezi a tagállamokat, hogy az érintett bajba jutott polgárral a kapcsolatot felvegyék, a problémát adott esetben továbbítsák az állampolgárság szerinti tagállam felé. Nincs szó tehát arról, hogy a megkeresett tagállamnak konkrét védelem nyújtására volna kötelezettsége.

Az irányelv nyomán elfogadott módosítás is kiiktatja a konzuli törvényünk azon előírását, mely szerint kizárólag erőszakos bűncselekmény áldozatainak biztosítja a konzuli védelmet. Immáron a konzuli védelem nem kizárólag erőszakos, hanem bárminemű bűncselekmény áldozatává válás esetén megilleti az érintett személyt. Ugyanakkor fontos hozzátenni, hogy a gyakorlatban a konzuli tisztviselők a törvény elfogadását megelőzően is e szerint jártak el, azaz a bűncselekmények áldozatai részére akkor is nyújtottak segítséget, ha az nem minősült erőszakos jellegűnek.[247]

VI.2. Az Európai Külügyi Szolgálat szerepe a konzuli védelem biztosításában[248]

A Lisszaboni Szerződéssel létrehozott Európai Külügyi Szolgálat (továbbiakban: EKSZ) a konzuli védelemmel kapcsolatban irányítása alatt tartja a válságkezelés és tervezés, az Európai Unió Helyzetelemző Központjának (SITCEN) működtetését, amely válsághelyzetek alkalmával részt vesz az Unió polgárainak történő segítségnyújtásban, valamint a tagállamok cselekvését is összehangolja. A külügyi szolgálat harmadik államokban küldöttségeket tart fenn, melyek bár önmagukban nem láthatnak el diplomáciai vagy konzuli képviseleteket megillető feladatköröket, folyamatos kapcsolatot tartanak fenn a tagállamok diplomáciai illetve konzuli képviseleteivel, és megosztják egymással a szükséges információkat, hozzájárulva a polgárok védelmének hatékonyságához.[249] Ehhez kapcsolódóan emeli ki a konzuli védelemről szóló irányelv a feladatmegosztás jelentőségét a képviselettel rendelkező, illetve nem

[247] T/8838. számú törvényjavaslat a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról, Részletes Indokolás a 3. §- hoz, para 6.
[248] Európai Unióról Szóló Szerződés 35. cikk
[249] Ibid.

rendelkező államok, valamint az Unió küldöttsége között, mely kiterjed a válsághelyzetekre való felkészülésre és a koordinálásra is. Az irányelv példálózó jelleggel említi a logisztikai támogatás nyújtását a küldöttségek részéről, mint az irodahelyiségek, átmeneti szállás biztosítása a konzuli személyzet és az intervenciós csapatok részére, valamint szerepet kell vállalniuk az információcsere lebonyolításában, általános tájékoztatás nyújtásában.[250]

Az EKSZ és az Unió küldöttségeinek konzuli védelemmel kapcsolatos feladatairól részletesebben a Tanács 2010/427/EU az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról határozata rendelkezik.[251]

Az EKSZ az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének irányítása alatt működve széleskörű feladatot lát el az EU közös kül- és biztonságpolitikájának (KKBP) támogatásában, az EU külső tevékenysége koherenciájának biztosítása érdekében. Az EKSZ központi igazgatási helyszíne Brüsszel, három tevékenységi területet irányító igazgatóság működésével: földrajzi tevékenységi területek; emberi jogok, globális és multilaterális ügyek; valamint a közös biztonság- és védelempolitika, válságelhárítás ügyvezető igazgatósága. Ugyanakkor a konzuli védelem kapcsán is rendkívüli szerepet játszanak az EKSZ uniós küldöttségei, melyek az Uniót az EU-n kívüli országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselik. A küldöttségek felállításának jogalapját az EUMSz 221. cikke biztosítja, mely kimondja, hogy: *„Az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben az Unió küldöttségei képviselik.”*

Az egyes küldöttségek igazgatásáért az érintett országban az EU-t képviselő küldöttségvezetők felelnek. A küldöttségek tevékenységük során szorosan együttműködnek az uniós országok diplomáciai szolgálataival. A válságkezelés tekintetében a konzuli védelemmel kapcsolatosan szintén az EKSZ irányítása alatt működik az Európai Unió Helyzetelemző Központja (Európai Helyzetelemző és Hírszerző Elemző Központ: EU INTCEN), korábbi nevén SitCen. Az EU INTCEN az Európai Unió hírszerző testülete, mely 2010. december 1-je óta az Európai Külügyi Szolgálat része, illetve az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének irányítása alatt dolgozik. Fő feladata a nemzetközi biztonsági helyzet figyelemmel kísérése, valamint terror-fenyegetettség értékelések készítése. Célja, hogy a Tanácsot és a tagállamokat ellássa fontos információkkal a közbiztonságot illetően, melyhez elsősorban a tagállamok hírszerző közösségeitől származó adatokat használja fel. E tevékenységét is hangsúlyozva nevezték át

[250] 2015/637/EU irányelv 11. cikk.
[251] A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról, HL L 201., 2010.8.3., 30-40.

2012-ben az Európai Unió Helyzetelemző és Hírszerző Elemző Központjává (EU INTCEN). Működésének jogalapját - révén az EKSZ irányítása alatt működő szerv - az EKSZ határozat képezi.[252]

Az EKSZ határozat 5. cikke (10) bekezdésében szintén kifejezetten rögzíti az EKSZ és a küldöttségek szerepét az uniós polgárok konzuli védelme kapcsán:

„Az Unió küldöttségei – az EUSz. 35. cikkének harmadik albekezdésével összhangban eljárva, a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban."

Az Unió küldöttségei a helyi konzuli együttműködési ülések lebonyolításában vezető szerepet játszanak a megrendezés, az ülés elnökének támogatása, valamint a tagállami konzuli válsághelyzeti készültségének és reagálásának helyi koordinálásában.

VI.3. Consular On-Line (CoOl)

Az információcserére vonatkozóan már az irányelvet megelőzően is működött a „Consular On-Line" tagállami zártkörű levelezőrendszer (továbbiakban: CoOl), melynek működése azonban szintén a Lisszaboni Szerződés által felállított EKSZ nyomán valósul meg, valamint a tagállami konzuli képviseletek közötti technikai együttműködésen alapszik.

A CoOl-on az első kezdeményezés és körlevél 2009.07.01-jei keltezésű és immár 18 - ma már nem aktív, de archivált - ún. „focus area"-t (prioritási területet) is tartalmaz. Ezek közös jegye, hogy olyan válsághelyzetekben keletkeztek, amelyek különböző harmadik országokban európai uniós polgárok tömegeit érintették vagy érinthették.[253] Így például a 2010-es haiti földrengés[254], a 2011-es japán földrengés, a 2013-as Fülöp-szigeteki Haiyan tájfun vagy a 2011-es líbiai felkelés. A levelezőrendszeren az érintett időszakban fennálló válságterületekhez mérten adott számú „focus area" szerepel, köztük pl. a guineai, sierra leonei és libériai ebola járvány, vagy 2012 óta folyamatosan a szíriai válság. A CoOl-on a tagállamok konzuli szolgálatai osztanak meg egymással információkat a válsághelyzeti segítségnyújtással és a

[252] Lásd bővebben http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/ (2017.11.17.).
[253] RAIK, Kristi: *Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps*. European Policy Centre Policy Brief, 30 April 2013, 2.
[254] A válságkezelés részletes ismertetését lásd bővebben PRÉCSÉNYI Árpád: *Egy konzul rendes és rendhagyó történetei*, László András és Társa, Budapest, 2021, 181-186.

tervezett evakuálásokkal kapcsolatos intézkedéseiket, a szabad mentőkapacitásokat, a legcélszerűbb gyülekezési helyeket illetően. Nem kizárólag a válságkezelés során bizonyul hasznos eszköznek a felület, de a tagállamok általános kapcsolattartására is hatékony megoldás. Bármilyen, a konzuli feladatellátással kapcsolatos információmegosztás, segítségkérés megvalósítható a felületen, legyen az akár egy konkrét szituációban történő közbenjárás egy másik tagállam részéről. Olyan korszerű uniós vívmányról van szó, mely növeli a világutazó uniós polgárok külföldi komfortérzetét, ezáltal emeli a tagállami kormányzatokba illetve az európai konzuli együttműködésbe vetett állampolgári bizalmat. Fontos tisztázni azonban, hogy az EKSZ szerteágazó szerepe ellenére az irányelv nem kíván az Unió képviseletében fellépő küldöttségek részére a tagállami konzuli tisztviselőket megillető jogosultságokat telepíteni, mindössze közreműködő szerepet szán azoknak.

VI.4. Helyi együttműködések

A koordinációs és együttműködési intézkedések között, az irányelv kitér a helyi együttműködésre, mely a tagállamok rendszeres információcseréjét írja elő a képviselettel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos ügyekről. Megerősíti a gyakorlati megállapodásokra vonatkozó elvárásokat, melyek szerint ezeknek minden esetben átláthatónak kell lenniük. Az átláthatóság teljesítése érdekében a tagállamok a Bizottságot és az EKSZ-t értesítik ezekről a megállapodásokról, melyeket mind az Unió mind pedig a tagállamok közzétesznek. Ezekben az esetekben a megkeresett, de nem illetékes képviselet köteles gondoskodni a kérelem illetékes nagykövetség vagy hatóság részére történő továbbításáról. Ez alól a főszabály alól azonban kivételt képez az az eset, amely során a továbbítás veszélyeztetné a konzuli védelem nyújtását, különösen haladéktalan intézkedés szükségessége esetén.[255]

A helyi együttműködés kapcsán megemlítendő a közös konzuli hivatalok felállítása, melyek célja a funkciók egységességének biztosítása. Az egyes tagállamok konzuli képviselői, illetve adott esetben az Unió küldöttségeinek tagjai egyaránt elláthatnak feladatot az uniós polgárok érdekében. Ezen közös igazgatási struktúrára vonatkozó elképzelés megvalósítása ugyanakkor a mai napig számos nehézséggel és megoldatlan problémával küzd, melyek közül megemlíthető akár a tagállamok eltérő jogszabályi környezete, illetve gyakorlata a konzuli feladatokat illetően, valamint a konzuli tevékenységhez kapcsolódó egyéb, a tagállamok szempontjából

[255] 2015/637/EU irányelv 7. cikk

kiemelkedő feladat, úgymint az információgyűjtés a fogadó államban minden megengedett eszközzel.[256] Az ilyen és az ehhez hasonló közvetlen kapcsolatairól harmadik állam területén egyetlen uniós tagállam sem szívesen mond le, ahogyan nem tenné meg azt az Unión belüli államok viszonylatában sem.[257]

A tagállamok az előbbi megoldáshoz képest jobban preferálják „co-location" (közös ügyintézési hely) által nyújtotta azon lehetőséget, ahol megtartják a konzuli tisztviselőik feletti irányítást, mindössze a helyiségeken és adminisztrációs feladatok ellátásához szükséges eszközökön osztoznak, a feladatokat azonban az állam saját konzuli személyzete látja el.[258] Magyarország is több harmadik államban működtet képviseletet „co-location" szerződés alapján, így Luxembourgban, ahol az állandó képviselet finanszírozási okokból történő felszámolását követően, havi rendszerességgel Ausztria luxembourgi Nagykövetségének épületében tarthat fogadóórát konzuli ügyek ellátása érdekében.[259]

VI.5. A vezető állam elve („Lead State Concept") megjelenése az irányelvben

Számos esetben előfordul, hogy valamely uniós tagállam történelmi, földrajzi, vagy akár diplomáciai okokból szélesebb körű képviselettel és szorosabb kapcsolatrendszerrel rendelkezik harmadik országban, mint a többi tagállam. Ezen előnyök konzuli védelem körében történő felhasználása céljából szintén iránymutatási szinten alkotta meg a Tanács „Lead State Concept" elnevezéssel a vezető állam elvét, és bár az elv megszületésekor még szintén csupán soft law jelleggel bírt, mégis elismert eszközévé vált az együttes fellépésnek.[260] Annak ellenére, hogy megalkotásakor a Lead State Concept sem rendelkezett a tagállamokra nézve jogilag kötelező erővel, a gyakorlatban szinte azonnal alkalmazták. Az irányelv egyik fontos nóvuma, hogy mint jogi kötőerővel bíró dokumentum, a soft law által kimunkált, de a tagállamok által a

[256] A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény 5. cikk (c): Tájékozódás minden megengedett módon a fogadó állam kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos életének viszonyairól és alakulásáról, ezekről jelentéstétel a küldő állam kormányainak és felvilágosítás adása az érdekelt személyeknek.

[257] MALEY, William: *Risk, Populism, and the Evolution of Consular Responsibilities.* In: MELISSEN, Jan – FERNANDEZ, Ana Mar (szerk.): *Consular Affairs and Diplomacy*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011, 47-50.

[258] A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény 27. cikk.

[259] A magyar és osztrák külügyminisztérium között 2013. február 5-én Bécsben aláírt Egyetértési Memorandum alapján.

[260] Guidelines on consular protection of eu citizens in third countries. Council document 10109/06 of 16 June 2006, http://www.careproject.eu/database/upload/eueu10109/eueu10109_en_text.pdf (2016.08.22.); módosítva: Council document 15613/10 of 5 November 2010, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=en&f=St%2015613%202010%20InIt (2016.08.22.).

gyakorlatban követett „vezető állam” elvére vonatkozóan kötelező jellegű rendelkezéseket fogalmaz meg. Az irányelv először is tisztázza a vezető állam fogalmát[261]:

„a „vezető állam” az adott harmadik országban diplomáciai képviselettel rendelkező azon egy vagy több tagállam, amely vagy amelyek a képviselettel nem rendelkező polgároknak válsághelyzetben nyújtandó támogatás koordinálásáért és irányításáért felel vagy felelnek.”

A vezető állam feladatai a következőkben foglalhatóak össze:

- amennyiben az adott harmadik államban nem áll fenn válsághelyzet, a vezető állam a misszióvezetője révén, az Európai Unió helyi elnökségét ellátó állammal együttműködve, koordinálja a legmegfelelőbb előkészítő intézkedéseket;
- jelentős konzuli válság esetén meghozza a szükséges segítségnyújtási intézkedéseket, és értesíti a válság által érintett tagállamokat a helyzet alakulásáról;
- előzetes tervet készít vészhelyzet esetében alkalmazandó evakuálásról, erről értesíti a tagállamokat és az Unió delegációit;
- evakuálást igénylő szituáció fennállása esetén a vezető állam értesíti a kedvezményezetteket helyi szinten, és fővárosaikban értesíti az érintett tagállamokat.[262]

Feladatukat a Tanács tehát a képviselettel nem rendelkező polgárok részére nyújtott segítség koordinálásában fogalmazza meg, mely szintén megfelel a Lisszaboni Szerződés által teremtett, kizárólag eljárásjogi kérdésekben biztosított tanácsi jogalkotási hatáskörnek, amely alapján koordinációs, illetve együttműködési intézkedéseket fogadhat el.[263]

A „vezető állam” szerepének betöltése továbbra is önkéntes alapon működik, erre vonatkozóan az irányelv nem tartalmaz módosító rendelkezéseket, mégis jelentős előrelépésnek minősül az együttműködés területén, hogy a vezető állami szerepvállalás immáron egy jogilag kötelező érvényű aktusban is rögzítése került, illetve egyre több harmadik ország területén vállalnak vezetői állami szerepet az EU-s tagállamok. Így többek között Brazíliában Portugália, Hondurasban Spanyolország vagy Franciaország Marokkó területén.[264] Belgium vezető állam a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Dánia Ausztriával együtt vállalta ezt a szerepet

[261] 2015/637/EU irányelv (23) preambulumbekezdés.
[262] A Tanács iránymutatása a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására, HL C 317., 2008.12.12., para 6-8.
[263] 2015/637/EU irányelv 13. cikk.
[264] WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn – MEUWISSEN, Katrien: *The European Union and Consular Law, Working Paper No. 107- June 2013,* Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven, 2013, 9.

Bhutánban, Hollandia Suriname államban, Franciaország Libanonban és továbbra is Csádban, Németország pedig Kirgizisztán területén. Olaszország vezető államként van jelen az Európai Unió grúziai Megfigyelőmissziójában.[265]

VI.6. Az irányelv és a Polgári Védelmi Mechanizmus intézménye

A vezető állammal összefüggésben tér ki az irányelv a polgári védelmi mechanizmusra, illetőleg az EKSZ válságkezelési struktúráira, amennyiben azok támogatását a vezető állam, illetve a segítségnyújtás koordinálását végző tagállam igénybe veheti.

A 2001 óta létező intézményt az Európai Bizottságon belül működő szervezeti egység, a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága gondozza (DG ECHO), melynek révén az EU világszerte segítséget nyújt a természeti katasztrófák és konfliktusok áldozatainak. A polgári védelmi mechanizmus abban hivatott segíteni az országokat, hogy megelőzzék a katasztrófák kialakulását, felkészüljenek a szükséghelyzetekre és összevonják azon erőforrásokat, melyeket a katasztrófasújtotta országok rendelkezésére tudnak bocsátani.[266]

A European Emergency Response Centre (ERCC) közvetíti a polgári védelmi mechanizmusban részt vevő összes ország felé a konkrét szükségletekkel kapcsolatos kérést, a támogatás pedig többek között kutató-mentőcsapatok kiküldése, orvosi ellátóhelyek létrehozása révén valósul meg. Az ERCC segíti az európai válaszintézkedések összehangolását: egymáshoz rendeli a beérkező kéréseket és felajánlásokat, megkönnyíti a szakemberek és az eszközök helyszínre szállítását, illetve ennek költségeiből is gyakran részt vállal.[267]

Ami az uniós polgári védelmi intézkedések jogalapját illeti, azok a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépését megelőzően az EK-Szerződés 308. cikkének általános rendelkezésére épültek, amely felhatalmazta a Tanácsot, hogy a Szerződés célkitűzései érdekében szükség

[265] FARO, Sebastiano – MORARU, Madalina Bianca: *Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries*. In: FARO – CHITI – SCHWEIGHOFER i.m. 251.

[266] A mechanizmusban 2017. márciusi állapot alapján 32 ország vesz részt: az akkori 28 EU-tagország, valamint Izland, Liechtenstein, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Norvégia.

[267] A polgári védelmi mechanizmussal kapcsolatos szabályozásról lásd bővebben a Tanács 2001. október 23-i 2001/792/EK, Euratom határozata a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról, HL L 297., 2001.11.15., 289.; a Tanács 2007. november 8-i 2007/779/EK, Euratom határozata a közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról (átdolgozás), HL L 314., 2007.12.01., 9.; a Tanács 2007. március 5-i 2007/162/EK, Euratom határozata a polgári védelmi pénzügyi eszköz létrehozásáról, HL L 71., 2007.3.10., 9.

esetén (egyhangúlag) eljárjon olyan területeken, ahol az EK-Szerződés nem biztosított egyéb jogalapot. A Lisszaboni Szerződést követően, a mechanizmusra vonatkozó rendelkezéseket 2014. január 1-jei hatálybalépésétől jelenleg a 1313/2013/EU határozata szabályozza.[268] A mechanizmus a konzuli védelem szempontjából szintén kiemelkedő jelentőséggel bír, elősegíti ugyanis annak hatékonyságát harmadik országokban fennálló válsághelyzeti szituációk esetén.[269] Ami a konzuli védelemre vonatkozó irányelvet illeti, kezdeményezi a polgári védelmi mechanizmus keretein belül biztosított eseti támogatások igénybevételének lehetőségét, a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelméhez is.[270] Felhívja továbbá a figyelmet a konzulátusi személyzet, a válságkezelési szakértők, illetve a polgári védelmi mechanizmus keretein belül működő szakértők közötti együttműködés fejlesztésére is.[271]

VI.7. Cizelláltabb szabályozás a pénzügyi segítség nyújtásáról

Szintén kiemelkedő újdonság a 95/553/EK határozathoz képest az irányelv részletesebb szabályozása a pénzügyi segítségre vonatkozóan. Mindenekelőtt leszögezi, hogy a diszkrimináció tilalma a pénzügyi segítségre szintén kiterjed, azaz ugyanolyan feltételek mellett biztosítandó, mint a segítséget nyújtó állampolgárok számára. Ami a segítségért folyamodókkal szemben támasztott követelményeket illeti, továbbra is fennmarad a nyilatkozattételi kötelezettség, melyben az állampolgár vállalja, hogy az állampolgársága szerinti tagállam részére visszafizeti a felmerült költségeket. Változik azonban a szabályozás abban a tekintetben, hogy a visszafizetési kötelezettséget csakis annyiban állapítja meg a segítségben részesülő állampolgár terhére, ha a segítséget nyújtó tagállam állampolgárait hasonló helyzetben szintén köteleznék a felmerült költségek megtérítésére. E szabályozáshoz kapcsolódóan azonban több aggályos kérdéskör merülhet fel. Eltérő ugyanis a tagállamok gyakorlata a tekintetben, hogy felszámolnak-e költséget a bajbajutottak felé segítségnyújtás esetén, vagy azt térítésmentesen biztosítják számukra.[272] Az uniós polgárok természetszerűleg azokhoz a tagállamokhoz fordulnak majd segítségért, melyek ezt költségmentesen biztosítják számukra, és ehhez kapcsolódóan kényes kérdés lehet a gyakorlati megállapodások megkötése is, ugyanis adott esetben hátrányos helyzetbe kerülhet egy uniós polgár, aki olyan térségben

[268] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról, HL L 347., 2013.12.20., 924.
[269] Ibid. (17) preambulumbekezdés és 16. cikk (7) bekezdés.
[270] 2015/637/EU irányelv (22) preambulumbekezdés.
[271] Ibid. (21) preambulumbekezdés.
[272] FARO – MORARU i.m. 259-268.

szorul segítségre, ahol a segítségnyújtásra kijelölt tagállam költséget számol fel mindezért. Ezekre a problémákra a jövőben mindenképpen megoldást kell találnia a tagállamoknak, ennek nyomán a szabályozásnak.

A 95/553/EK határozat mintájára az irányelv követi azt a megoldást, amely szerint a származás helye szerinti tagállam megtéríti a segítséget nyújtó tagállam költségeit, ezt követően, illetve ezzel párhuzamosan- a kitöltött nyilatkozat szerint- pedig követelheti állampolgárától az adott összeget. Magyarországon ez adók módjára behajtandó köztartozásként jelenik meg, a megtérítés alapja pedig egy, a segítséget nyújtó tagállam által kitöltött, az érintett által aláírt formanyomtatvány. Fontos módosítása az irányelvnek, hogy az állampolgárság szerinti tagállamnak legfeljebb tizenkét hónap áll rendelkezésre a kölcsön megtérítésére a segítséget nyújtó tagállam felé, konkrét határidőt szabva ezáltal a tagállamok közötti finanszírozási kérdések rendezésére.[273] A pénzügyi terhek viselése ugyanis kiemelt problémája és egyben érzékeny pontja a konzuli védelem összehangolt biztosításának, ezért az irányelv nem születhetett meg az erre vonatkozó szigorúbb szabályok lefektetése nélkül. A harmadik országokban domináns szerepvállalással bíró tagállamoknak szükségük van olyan biztosítékra, mely alapján a segítségnyújtásra fordított összegeket az érintett tagállamok ésszerű időn belül megtérítik, így az nem hárul kizárólag a segítségnyújtásban élen járó országokra. Ahhoz pedig továbbra is fennáll a joga, hogy a konzuli védelem biztosítását a megkeresett tagállam helyett maga vállalja, hiszen elsődlegesen az állampolgárság szerinti tagállam joga és egyben kötelezettsége a segítségnyújtás.

Mint ahogy arról fenn már szó esett, az új szabályozás alapján a származás helye szerinti tagállam akár olyan költségek viselésére is kötelezhető a segítséget nyújtó tagállam felé, melyet állampolgárától nem áll módjában követelni. Ezen problémák megoldására és a gördülékeny együttműködésre egyelőre megoldást nyújt a segítségnyújtást megelőző kapcsolatfelvétel a tagállamok között, így az állampolgárság szerinti tagállam főszabály szerint előzőleg értesül a másik tagállam nyújtandó segítségről, és az azzal járó költségekről.

[273] 2015/637/EU irányelv 14. cikk (1)-(3) bekezdések.

VI.8. Az Alapjogi Charta által elismert alapvető jogok és alapelvek

Szintén a Lisszaboni Szerződés által hozta módosításoknak köszönhetően, az immáron kötelező erővel bíró Alapjogi Charta által is megerősített alapjog, az uniós polgárok konzuli védelmének elősegítése az irányelv legfőbb célja. Ennek hatékony biztosításához tiszteletben tartja a Charta által elismert további alapvető jogokat és alapelveket is. Külön kiemeli az alapjogok közül az élethez való jogot, a személyi sérthetetlenséghez való jogot, a gyermekek jogait, valamint a védelemhez és a tisztességes eljáráshoz való jogot. Ezen jogok érvényesülése ugyanis fokozottan előtérbe kerülhet egy-egy konzuli feladatellátás kapcsán, legyen szó akár egy fogvatartott személy számára nyújtandó konzuli segítségről vagy külföldi bírósági eljárás alá vont személy részére történő segítségnyújtásról. Az irányelv mindazonáltal külön hangsúlyt fektet a megkülönböztetés tilalmára, mely szerint az uniós polgárok részére nyújtott konzuli védelmet bármilyen megkülönböztetéstől mentesen kell nyújtani. Ezáltal is kiemeli a kedvezményezettek egyenlőségét, az egyes tagállami állampolgárok közötti különbségtétel tilalmát.[274] Magában foglalja továbbá a már a Zöld Könyvben[275] és az iránymutatásokban is megjelenő igényt, mely szerint a segítséget nyújtó tagállamnak biztosítania kell a segítségnyújtást az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai számára is, az adott eset körülményeit mérlegelve. E jogosultságot az EUMSz 20. cikk (2) bekezdésének c) pontjában rögzített jog, valamint a Charta 7. cikkében elismert, a magán- és családi élethez való jog tényleges érvényesülésének biztosítása érdekében rögzíti. Ugyanakkor az irányelv maga is megfogalmazza, hogy lehetnek a konzuli védelemnek olyan formái, melyeket a tagállamoknak nem áll módjukban harmadik országbeli családtagok számára nyújtani, így az ideiglenes útiokmány kiállítását.[276]

VI.9. Részkövetkeztetések

Bár az irányelv kifejezetten nem tér ki arra, hogy az uniós polgárok diplomáciai vagy konzuli védelmére vonatkozóan fektet le rendelkezéseket, de a preambulum (4) bekezdése alapján a konzuli feladatkört ellátó hatóságok közötti hatékony együttműködést és szolidaritást tűzi ki célul. A feladatok megosztása tekintetében a konzuli segítségnyújtás esetköreit veszi alapul,

[274] Ibid. (33)-(34) preambulumbekezdések.
[275] Zöld Könyv, Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, Bizottság, Brüsszel, 28.11.2006., COM (2006) 712 végleges.
[276] 2015/637/EU irányelv 5. cikk

mely arra enged következtetni, hogy az irányelv- a diplomáciai és konzuli védelemhez való jog tekintetében - csakis a konzuli védelemre vonatkozóan tartalmaz előírásokat, ezáltal ennek a védelemnek biztosít kikényszerítési lehetőséget. Így az irányelv is követi azt az eziádig megvalósuló tendenciát, mely szerint az Unió az uniós polgárok részére konzuli védelmet kíván biztosítani, a diplomáciai védelem biztosítása továbbra is tagállami hatáskörben marad. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a diplomáciai képviseletek ne vehetnének és ne vennének részt a konzuli védelem megvalósításában, hiszen konzuli feladatok ellátására vonatkozó hatáskört az 1963. évi Bécsi Egyezmény biztosít a diplomáciai képviseletek számára is,[277] valamint az 1961. évi Bécsi Szerződés a diplomáciai kapcsolatokról is rendelkezik a lehetőségről.[278] Blutman László meglátása szerint az EUMSz 23. cikkében említett diplomáciai védelem nem a nemzetközi jogi értelemben vett kötelezettséget írja elő a tagállamok felé, hanem annak lehetőségét, hogy adott esetben a konzuli védelem nyújtása ne csak a konzuli tisztségviselők által, hanem adott esetben a diplomáciai szolgálat fellépése útján történjen.[279]

Az irányelv előremutató rendelkezésén túl - így a védelem biztosításához kapcsolódó pénzügyi terhek elosztása, a válsághelyzetekben történő együttműködés, a kedvezményezettek körének pontosítása - azonban számos, az irányelvet megelőző javaslatban és jogalkotási felkérésben található kezdeményezésről hallgat. Nem került be többek között az irányelv rendelkezései közé az Európai Parlament azon javaslata sem, hogy az Unió küldöttségeit adott esetben a képviselettel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos konzuli feladatok ellátásával bízhatják meg.[280] Ennek ellenére külön rendelkezéseket szentel az Unió küldöttségei feladatainak, melyek ugyanakkor a válsághelyzetek idejére korlátozódnak, vagy az egyes tagállamok konzuli képviseletei közötti együttműködés elősegítését irányozzák elő.

Az irányelv elemzése alapján látható, hogy az leginkább a válsághelyzetek kezelésére, a konzuli segítségnyújtás esetköreire fókuszál, így nem tekinti céljának valamennyi konzuli feladatkör rendezését az uniós polgárok tekintetében. Így nem tesz említést többek között a közjegyzői és anyakönyvvezetői minőségben történő eljárásról és egyéb közigazgatási feladatok végzéséről sem. Ez a válsághelyzetekre és gyakori segítségnyújtási helyzetekre történő szorítkozás -

[277] 1963. évi Bécsi Egyezmény a diplomáciai kapcsolatokról 3. cikk.
[278] Ibid. (2) bekezdés: „E szerződés egyik rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy a diplomáciai képviselet nem fejthet ki konzuli tevékenységet."
[279] BLUTMAN (2010) i.m. 558.
[280] Az Európai Parlament 2012. október 25-i jogalkotási állásfoglalása az uniós polgárok külföldön történő konzuli védelméről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatról, HL C 72. 2014.03.11., 101.

ahogyan a Bizottság javaslatából is kiderül - lényegében a szubszidiaritás és arányosság elvén alapszik: az Unió nem kívánja elvonni a tagállam hatásköreit a konzuli feladatok konkrét meghatározása tekintetében, ezért kizárólag azon helyzetekre szűkíti a kölcsönös segítségnyújtás intézményét, amely a tagállamok eltérő szabályozása mellett is kötelezettsége az egyes külképviseleteknek.[281]

Fentiek alapján ugyanakkor megállapítható, hogy az Európai Gazdasági Közösség, majd az Európai Unió tagállamainak állampolgárai egy fokozatosan növekvő, egyre szélesebb körben kiterjesztett védelem alanyaivá válnak harmadik országok területén, amely a gyakorlatban kétségtelenül kiterjeszti az állampolgárság szerinti állam által nyújtható védelmet.

[281] Európai Bizottsági Javaslat: A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön, COM (2011) 881 végleges.

VII. AZ UNIÓS IDEIGLENES ÚTIOKMÁNY AKTUALIZÁLÁSA- A 2019/997 TANÁCSI IRÁNYELV RENDELKEZÉSEI

VII.1. Jogalkotási munkálatok

A 2015/637/Eu tanácsi irányelv elfogadásának idején, azzal párhuzamosan felmerült az igény az uniós ideiglenes útiokmánnyal kapcsolatos szabályozás felülvizsgálatára, aktualizálására. Az ideiglenes útiokmány kibocsátását, mint a konzuli védelem egyik leggyakrabban előforduló esetkörét a 2015/637/Eu irányelv is külön rögzíti.[282] A 96/409/KKBP határozat által bevezetett uniós ideiglenes útiokmány kibocsátása akkor kérhető az uniós polgár által, ha útlevele vagy úti okmánya elveszett, ellopták, megsemmisült, vagy ideiglenesen nem elérhető és az állampolgár harmadik országban tartózkodik.[283]

Az ideiglenes úti okmány elengedhetetlen ahhoz, hogy elősegítsék az érintett polgárok biztonságos hazatérését.[284] Ennek keretében az uniós polgárok igénybe vehetik az uniós polgári jogállásukból adódóan őket harmadik országokban megillető védelmet.[285] A bevezetése óta eltelt időt követően nyilvánvaló változtatásokra szorult az intézmény, elsősorban a biztonsági formátumát illetően, melyet elengedhetetlen volt a dokumentummal kapcsolatos csalások, visszaélések végett a jelen kor megkövetelte igényeknek megfelelő formátumra módosítani. A formátum transzferálása mindezeken túl időszerűnek bizonyult abból a megfontolásból is, hogy megfelelő helyet biztosítson harmadik országbeli tranzitvízumok elhelyezésére, mely növeli az ideiglenes útiokmány harmadik országok általi elfogadottságát.[286] A módosítások szükségszerűnek bizonyultak a tagállamok széttartó gyakorlata végett is. A 96/409/KKBP határozattal létrehozott úti okmány formátumot ugyanis nem minden tagállam használta, illetve a formátum elavultsága is korlátozott elfogadhatóságot eredményezett a harmadik államok

[282] 2015/637/EU irányelv, 2. cikk.
[283] 96/409/KKBP határozat.
[284] Az ideiglenes útiokmányról, valamint az utazáshoz való jog és annak adminisztratív feltételeiről lásd bővebben CSATLÓS Erzsébet: *Az EU ideiglenes úti okmányának helye az EU konzuli védelmi politikájában*. Közjogi Szemle, 2019/2., 7-14.
[285] Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés (COM (2017) 30 final/2) szerint „a gyakorlatban az ideiglenes úti okmányok kiállítása képezi a tagállamok által a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára nyújtott segítség leggyakoribb formáját (az összes ügy több, mint 60 %-a).” Abszolút értékben viszonylag kis számban kerültek kibocsátásra uniós ideiglenes úti okmányok, azonban az adatok töredékesek, mivel a tagállamok nem minden esetben jegyeznek pontos statisztikát. A becsült éves szám mintegy 320 az EU-n kívül és 250 az EU-n belül. Becslések szerint évente további 400-500 képviselettel nem rendelkező polgár számára nemzeti ideiglenes úti okmányt állítanak ki az uniós ideiglenes úti okmány formátum helyett.
[286] Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.05.31. COM (2018) 358 final 2018/0186 (CNS), 2.

részéről, mely az uniós polgársághoz fűződő jogosultság érvényesülésének csorbulását idézte elő.[287]

A formátum módosítása mellett magára az útiokmányra vonatkozó szabályozás is újításra szorult, hiszen a hatályban lévő 96/409/KKBP határozat a 2015/637/EU irányelvet követően - mely az ideiglenes útiokmányra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz - még nem került módosításra.[288]

A 2016 decemberében megjelent, okmánybiztonságról szóló 2016. évi cselekvési tervében[289] és a „Fokozott biztonság a mobilitás korában: a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos információcsere javítása és a külső határok megerősítése" című 2016-os közleményében[290] a Bizottság felhívta a figyelmet a biztonságos úti okmányok szükségességére. Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésben [291] a Bizottság vállalta azon lehetőségek feltérképezését, hogyan korszerűsíthetők a konzuli képviselettel nem rendelkező uniós polgárok ideiglenes úti okmányára vonatkozó szabályok, hogy a polgárok számára a konzuli védelemhez való joguk tényleges gyakorlását biztosíthassa. A cselekvési tervre[292] és az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésre [293] vonatkozó tanácsi következtetésekben a Tanács hangsúlyozta az úti és személyazonosító okmányok biztonságának fontosságát az úti okmányokkal való visszaélések elleni küzdelemben.

Az Európai Parlament az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésre vonatkozó állásfoglalásában [294] felhívta a Bizottságot, hogy az uniós ideiglenes úti okmány vonatkozásában tegyen javaslatot egy új, biztonságosabb formátumra. A Bizottság 2018. évi

---

[287] Ibid.

[288] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 106., 2015.04.24., 1.

[289] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reagálás megerősítésére irányuló cselekvési terv, Brüsszel, 2016.12.8. COM(2016) 790 final.

[290] Communication from the Comission to the European Parliament, The European Council and The Council, Enhancing security in a world of mobility: improved information exchange in the fight against terrorism and stronger external borders, COM (2016) 602 final, Brussels, 14.09.2016.

[291] COM(2017) 30 final/2. 2017. évi jelentés az uniós polgárságról: A Bizottság intézkedései a jogok, az értékek és a demokrácia előmozdítása érdekében, 2017.01.24.

[292] A Tanács következtetései az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reagálás megerősítésére irányuló bizottsági cselekvési tervről, elfogadva: 2017. március 27-én, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7696-2017-INIT/hu/pdf (2019.03.13.).

[293] A Tanács következtetései az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről, elfogadva: 2017. május 11-én, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/hu/pdf (2019.03.13.).

[294] Az Európai Parlament 2017. december 12-i állásfoglalása az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0487&language=HU&ring=A8-2017-0385 (2019.03.13.).

éves munkaprogramja[295] tartalmazza az ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló tanácsi határozat felváltására irányuló irányelvjavaslat felülvizsgálatát (REFIT). A felülvizsgálat célja a konzuli képviselettel nem rendelkező uniós polgárok ideiglenes úti okmányára, többek között a közös uniós formátum biztonsági elemeire vonatkozó szabályok korszerűsítése, hogy biztosítsák a polgárok számára a konzuli védelemhez való joguk tényleges gyakorlását.[296]

A 2015/637/EU irányelv 9. cikkének f) pontja kifejezetten rendelkezik az ideiglenes útiokmányokról, így a Bizottsági javaslat célja, hogy az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó különös szabályokat teljes mértékben összehangolja az (EU) 2015/637 irányelvvel, ugyanakkor tovább pontosítsa az említett irányelvben foglalt rendelkezéseket az útiokmány vonatkozásában. Ez utóbbi különösen vonatkozik az irányelv által kihangsúlyozott tagállamok és EU közötti koordináció és együttműködés megteremtésére.

A jogalkotási felhatalmazást illetően a Bizottsági javaslat jogalapként jelöli meg az EUMSz 23. cikkét, melynek (2) bekezdése értelmében a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmének megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.

Az uniós szabályozás igyekszik harmonizálni továbbá a tagállami gyakorlatokat is azáltal, hogy az uniós ideiglenes útiokmány kibocsátása révén háttérbe szorul az egyes nemzeti ideiglenes útiokmányok kiadása.[297] Ez utóbbi előnye, hogy az előző fejezetekben már érintett „forum shopping" problémakört szűkítené, mert az egységesen elfogadott uniós ideiglenes útiokmány révén az állampolgárok nem azoktól a tagállamoktól kérnének segítséget, melyek útiokmánya harmadik országokban szélesebb körű elfogadottsággal bír, hiszen ezáltal az egységes rendszer szerint előállított uniós ideiglenes útiokmányt bármelyik tagállam esetében kérhetik.[298]

[295] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cwp_2018_annex_ii_en.pdf (2019.03.13.).
[296] COM (2018) 358 final 2018/0186 (CNS) – Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31.
[297] Az ideiglenes útiokmányokra vonatkozó Európai Unió általi szabályozás tekintetében lásd bővebben CSATLÓS: *Az EU ideiglenes úti okmányának helye…* (2019) i.m. 7-14.; CSATLÓS Erzsébet: *Az EU ideiglenes úti okmánya: a reformfolyamat alapjogi megközelítésből*. Közjogi Szemle, 2019/3., 10-20.; CSATLÓS, Erzsébet: *The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law. Theoretical Remarks*. Jogelméleti Szemle, 2021/1., 2-14.
[298] Bizottság Javaslata a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.05.31. COM(2018) 358 final 2018/0186 (CNS).

A Tanács 2019/997/Eu irányelvének preambuluma kifejezetten rögzíti, hogy annak létrehozása az EUMSz 23. cikk és különösen annak (2) bekezdésén alapszik, azaz a harmadik állam területén tartózkodó uniós polgárok védelméhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedésről van szó. A Tanács az érintett rendelkezés által ráruházott hatáskörben eljárva e védelem megkönnyítése érdekében fogadta el az irányelvet. Az uniós jogszabályalkotással szembeni arányosság követelményével kapcsolatban az irányelvjavaslat tehát rögzíti, hogy az intézkedések megfelelő arányban állnak az elérni kívánt célkitűzésekkel, amikor kötelezik a tagállamokat az uniós úti okmány kiállítására a képviselettel nem rendelkező polgárok számára, azaz az Unió nem haladja meg a tagállamok által a szervezetre ruházott hatásköri kereteket.

Az irányelv kifejezetten hivatkozik az Alapjogi Charta 46. cikkére is, amennyiben leszögezi, hogy a cikkben garantált konzuli védelem minél hatékonyabb érvényesülése érdekében fogadják el az érintett rendelkezéseket, azaz kifejezetten rendelkezik az uniós polgárság alapvető jogainak szélesebb körű biztosítására való törekvésről.

VII.2. Az ideiglenes útiokmány kiállításának feltételei

Az irányelv szerint az uniós ideiglenes úti okmány[299]:

- egy tagállam által
- egy adott harmadik országban képviselettel nem rendelkező polgár részére,
- a polgár állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamba, vagy kivételes esetben más célállomásra történő
- egyszeri utazás céljából
- a polgár kérésére kiállított útiokmány.

Az útiokmány azon polgárok számára állítható ki, akiknek az útlevele vagy úti okmánya elveszett, azt ellopták vagy megsemmisült vagy egyéb okból nem szerezhető be ésszerű időn belül.

A fenti fogalmi elemek alapján nyilvánvaló, hogy az irányelv másképpen rangsorol a fogalommeghatározásnál az ideiglenes útiokmány feltételeit illetően, mint az elődszabályozás[300]. Egyrészt, az irányelvben foglalt fogalom konjunktív feltételei között nem

[299] A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019, 1-12., 3. cikk.

[300] A 95/553/EK határozat II. Melléklet II. cikke szerint: „Az ideiglenes úti okmányok kiállításához a következő feltételeknek kell teljesülniük: a) a kedvezményezett valamely tagállam állampolgára, akinek útlevele vagy úti

szerepel, hogy az okmány kizárólag a kedvezményezett származási tagállama hatóságainak engedélye megszerzését követően állítható ki, másrészt módosítja a jogosultságot megalapozó szituációk körét is. Előző tekintetében, annak ellenére, hogy e feltétel természetesen továbbra is döntő jelentőségű az útiokmány kibocsátásakor - azaz tulajdonképpen az állampolgárság szerinti tagállam maradt az ügy ura - mégis láthatjuk a szabályozás céljának elmozdulását és egyben az uniós polgárság jogai érvényesülésének térnyerését. Az irányelv kifejezetten rögzíti, hogy azokban a szituációkban, melyekben kivételesen sürgős esetek fennállásáról van szó, a segítséget nyújtó tagállam az állampolgárság szerinti tagállammal való egyeztetés nélkül is kiállíthatja az uniós ideiglenes úti okmányt. Természetesen ebben az esetben is kötelessége a megkeresett tagállamnak megpróbálnia kommunikációt folytatni az állampolgárság szerinti tagállammal, valamint értesíteni azt az útiokmány kiállításáról. [301] Ami a feltételek rangsorolását illeti továbbá, az elődhatározatban foglalt esetkörökön túl, az irányelv kiterjeszti a kiállítás (azaz az útiokmány elvesztése, ellopása, megrongálódása vagy átmeneti el nem érhetősége) esetköreit minden olyan szituációra, ahol az érintett ügyfél az úti okmányhoz ésszerű időn belül nem jut hozzá. [302] Ezzel tulajdonképpen mérlegelési jogot biztosít a megkeresett tagállami külképviselet számára a jogosultságot megalapozó szituáció fennállásának meghatározására, tágítva a jogosultság érvényesülésének lehetőségét is.

Ami a jogosultak körét illeti, az irányelv átveszi a 2015/637/EU irányelv irányadó rendelkezéseit „a képviselettel nem rendelkező polgár" fogalmának behatárolásához, így akkor nem tekinthető egy adott személy képviselettel rendelkező polgárnak, ha ott az állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik állandó jelleggel létrehozott nagykövetséggel, konzulátussal, vagy nem rendelkezik olyan nagykövetséggel, konzulátussal, illetve tiszteletbeli konzullal, amelynek ténylegesen módjában áll konzuli védelmet nyújtani. [303]

Az okmány azt követően kerül kiállításra, hogy a segítséget nyújtó tagállam konzultációt folytatott a polgár állampolgárság szerinti tagállamával. E rendelkezés alapján ebben a konzuli védelmi szituációban is - ahogyan a konzuli védelmi irányelv taglalta további védelmi

okmánya elveszett, azt ellopták, megrongálódott vagy átmenetileg nem áll rendelkezésre, és b) a kedvezményezett egy olyan ország területén tartózkodik, ahol származási tagállama nem rendelkezik úti okmány kiállítására felhatalmazott elérhető diplomáciai vagy konzuli képviselettel, vagy ahol az említett állam más módon képviselettel nem rendelkezik, és c) a kedvezményezett származási tagállama hatóságainak engedélyét megszerezték."

[301] A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12., 4. cikk (6) bekezdés.

[302] Ibid. 3. cikk (2) bekezdés.

[303] 2015/637/EU irányelv 6. cikk.

szituációk során is - az állampolgárság szerinti állam hozzájárulása nélkül a megkeresett tagállam csupán kivételes esetekben, válságszituáció fennálltakor állíthat ki útiokmányt, természetesen ebben az esetben is értesítve az érintett tagállamot. A 4. cikk meghatározza az uniós ideiglenes úti okmány kiállítására szolgáló eljárást, beleértve a képviselettel nem rendelkező polgárnak segítséget nyújtó tagállam, valamint a polgár állampolgársága szerinti tagállam közötti egyeztetést, valamint az alkalmazandó határidőket.

Szintén a hatékonyságot növelik az irányelv egyszerűsített eljárásra vonatkozó rendelkezései is. Mivel az útlevél vagy úti okmány elvesztése jelentős nehézségeket okozhat a képviselettel nem rendelkező polgároknak harmadik országokban, így az irányelv egyszerűsített eljárást határozott meg az irányelve a segítséget nyújtó tagállam és a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam közötti együttműködés és koordináció tekintetében. Mindezek alapján tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a konzultációra a lehető leggyorsabban, jellemzően néhány munkanapon belül sor kerüljön.[304]

Szükséges továbbá a jogosultság hatékonyságának eléréséhez annak biztosítása is, hogy a képviselettel nem rendelkező polgárok bármely tagállam nagykövetségén vagy konzulátusán kérelmezhessenek uniós ideiglenes úti okmányt, azonban az irányelv - az (EU) 2015/637 irányelv értelmében, és az általa felállított gyakorlatot követve - a tagállamok gyakorlati megállapodásokat köthetnek az uniós ideiglenes úti okmányoknak a képviselettel nem rendelkező polgárok részére történő kiállításával kapcsolatos felelősség megosztása céljából. E gyakorlati megállapodások tekintetében azonban szintén kiemelkedő jelentőséggel bír azok megfelelő kommunikálása mind az uniós polgárok, mind pedig a harmadik államok felé, hogy erősítsék a konzuli védelmi intézmény működésének transzparenciáját. Ez utóbbi fontos lépés a konzuli védelem kapcsán felmerülő egyéb eljárás tekintetében megkötött konzuli védelmi gyakorlati megállapodás tekintetében is. Ehhez kapcsolódóan az irányelv rendelkezései szerint, az uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelmeket fogadó tagállamoknak eseti alapon kell értékelniük, hogy helyénvaló-e uniós ideiglenes úti okmányt kiállítani, vagy továbbítani kell az ügyet arra a nagykövetségre vagy konzulátusra, amelyet egy hatályos megállapodás alapján illetékesnek jelöltek ki.[305]

[304] A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12., 4. cikk (3) bekezdés.
[305] Ibid. (7) preambulumbekezdés.

Az ideiglenes úti okmányról szóló irányelv is rögzíti a tagállamok szuverén döntései jogkörét az általuk kiállítandó úti okmányok tekintetében, mely szerint az irányelv nem zárhatja ki, hogy a tagállamok az uniós ideiglenes úti okmányok harmadik országokban képviselettel nem rendelkező polgárok számára történő kiállítása mellett - a nemzeti jogot és gyakorlatot figyelembe véve - más helyzetekben is kiállíthassanak uniós ideiglenes úti okmányokat. Azonban ezen jogukat az államok nem gyakorolhatják korlátok nélkül, ugyanis az irányelv leszögezi, hogy az ideiglenes útiokmány kiállítása során a tagállamoknak meg kell hozniuk a visszaélés és a csalás megelőzéséhez szükséges intézkedéseket. A tagállamok azonban úgy is dönthetnek, hogy ilyen helyzetekben nem állítanak ki uniós ideiglenes úti okmányokat, azaz széleskörű döntési jogkört hagy a tagállamok kezében. Ennek mentén az irányelv - a tekintetében lex generalisként is említhető - 2015/637/EU rendelkezéseit követi, mely szerint továbbra is az eljáró hatóság diszkrecionális jogköre eldönteni, hogy a tagállami állampolgár kérelmét teljesíti- e vagy sem.[306] A kötelezettsége tehát az állampolgárság szerinti tagállammal történő kapcsolatfelvétel, adott esetben az ügy átadása, de semmiképpen nem kötelezett az útiokmány kiállítására. Amennyiben a kiállítást megtagadják, úgy az érintett uniós polgár saját állama belső szabályozása által biztosított jogorvoslati fórumokhoz fordulhat.[307]

VII.3. A jogosultság kiterjesztése a jogalanyok és jogalkotók viszonylatában

Az irányelv egyik számottevő jelentőségű nóvuma, az azt megelőzően hatályban lévő rendelkezésekhez képest, az uniós polgár nem uniós polgárságú családtagja számára biztosítandó ideiglenes útiokmányról szóló rendelkezése. Az (EU) 2015/637 irányelv 5. cikkével összhangban, valamint az EUMSz 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglalt jog és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikkében elismert, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog érvényesülésének biztosítása érdekében az uniós polgárt kísérő családtag részére kiállíthat ideiglenes útiokmányt. Természetesen ebben az esetben is az érintett államban hatályban lévő belső szabályozás alapján zajlik az eljárás, illetve csakis abban az esetben biztosítható, amennyiben az érintett családtag jogszerűen tartózkodik a tagállamban. Mindazonáltal, a szóban forgó rendelkezés szintén elősegíti az uniós polgársághoz tartozó jogosultságok gyakorlati érvényesülését.

[306] 2015/637 tanácsi irányelv 7. cikk (1) és 10. cikk (2) bekezdése.
[307] CSATLÓS: *The EU ETD Directive and the Development…* (2021) i.m. 2-14.

Ami a jogosultságok kiterjesztését illeti, az irányelv nem kizárólag a védelem jogalanyainak jogait, de az EU fellépésének szélesebb körben történő biztosítását is célul tűzi ki azzal, hogy felruházza a Bizottságot végrehajtási és további jogalkotási hatáskörrel. Az EUMSZ 290. cikkének megfelelően a Bizottság jogi aktusokat fogadhat el abból a célból, hogy az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványára és bélyegére vonatkozó előírásokat a műszaki fejlődés alapján kiigazítsa, valamint másik tagállamot jelöljön ki arra a feladatra, hogy benyújtsa a mintapéldányokat, amelyek szükségesek a harmadik országoknak az uniós ideiglenes úti okmány egységes formátumáról való értesítéséhez. Annak biztosítása érdekében, hogy ezen irányelv végrehajtása az alkalmazásának nyomon követésére vonatkozó további technikai előírások és mutatók tekintetében egységes feltételek mellett történjen, a Bizottságra végrehajtási hatáskörök átruházását is élvezi.[308]

E felhatalmazás alapján a Bizottság elfogadta a 2022/2452/EU Végrehajtási határozatot,[309] melyben részletesen szabályozza az ideiglenes úti okmányok előállítása során betartandó feltételeket, meghatározza az előállításra vonatkozó további technikai előírásokat és szabványokat, ideértve a hamisítás elleni szigorúbb szabályokat, a biztonsági elemekre és követelményekre vonatkozó további technikai előírásokat, valamint az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának anyagárai és nyomtatási technikáira vonatkozó követelményeket is. Ezen határozat elfogadásának tükrében voltaképpen elénk tárul az Európai Unió konzuli védelem terén elért jogalkotási hatáskörének bővülése is, hiszen a már említett és elemzett határozatok hatályba lépése óta, a Lisszaboni Szerződés hozta jogalkotási és alapjogi szabályozás magasabb szintre emelését követően, láthatjuk a Bizottság szerepét a javaslattételi eljáráson túl konkrét bizottsági határozatok elfogadásában is a konzuli védelemmel összefüggésben. A 2019/997 tanácsi irányelv magát az irányelv átültetését is ezen Bizottsági határozat elfogadásához kötik, amennyiben a tagállamoknak 24 hónapot biztosít az érintett határozat elfogadását követően arra, hogy elfogadják és kihirdessék azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek a tagállamok hazai jogszabályi környezete megfeleljen. [310] A tagállamok az irányelv intézkedéseinek alkalmazását pedig a bizottsági határozat elfogadásától számított 36 hónap

[308] 2019/997 tanácsi irányelv (17) preambulumbekezdés.
[309] A Bizottság (EU) 2022/2452 Végrehajtási Határozata (2022. december 8.) az (EU) 2019/997 tanácsi irányelvvel létrehozott uniós ideiglenes úti okmányra vonatkozó technikai előírások megállapításáról, HL L320/47, 2022.12.14.
[310] 2019/997 tanácsi irányelv 19. cikk.

elteltével kezdik meg, ezzel szintén behatárolt intervallumban tartva a tagállamok nemzeti jogszabályi kereteik irányelvhez igazítását.

Ahogyan az a konzuli védelem általános biztosítása során is mindvégig elvárásként szerepelt mind az Unió tekintetében egységesen, mind pedig a tagállamok és harmadik országok közti bilaterális viszonyait illetően, annak érdekében, hogy az uniós ideiglenes úti okmányt minél több helyen elfogadják, a harmadik országbeli uniós képviseleteknek értesíteniük kell a harmadik országok illetékes hatóságait az uniós ideiglenes úti okmány egységes formátumáról és annak bármely későbbi módosításáról.[311]

Az irányelv kifejezetten rögzíti, hogy amennyiben egy tagállam az irányelvben foglaltakhoz képest szélesebb körben biztosít jogokat az ideiglenes útiokmányok tekintetében, úgy azokat az irányelv szabályozási környezete a továbbiakban sem kívánja lerontani, amennyiben azok az irányelv rendelkezéseivel összhangban állnak. A magyar jogi szabályozás is rendelkezik az ideiglenes magánútlevél kiadásának lehetőségéről a magyar állampolgárok számára,[312] valamint szabályozza az uniós polgároknak magyar konzuli hatóságok által kiállított ideiglenes útiokmány kiállítását egyaránt.[313]

Ami az Unió jogosítványainak gyakorlását illeti, a Bizottság számára biztosított nem jogalkotási aktusok elfogadására vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz az irányelv. Mind az EUMSz 290, mind pedig a 291. cikkére hivatkozással, az irányelv jogi aktusok elfogadására hatalmazza fel a Bizottságot, amely ugyancsak az Unió szélesebb körű beavatkozási szintjét szemlélteti. A Bizottság jogköre ugyan nem jogalkotási aktus elfogadására irányul, azonban jogilag szintén kötelező erővel bír a tagállamok számára. A Bizottság jogköreinek elhatárolása végett ehelyütt fontos kitérni mindazonáltal az EUMSz 290. és 291. cikkén alapuló nem jogalkotási aktusok közti eltérőségekre is. Az EUMSz 290. cikke szerinti komitológiai eljárásban a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására adható felhatalmazás, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A komitológiai eljárás fogalma alapvetően azokat az eljárásokat foglalja magában, ahol az Európai Bizottság a tagállamok képviselőiből álló bizottság (komitológiai bizottság) együttműködésével a tanács által ráruházott végrehajtási hatáskörében

[311] 2019/997 tanácsi irányelv (19) preambulumbekezdés.
[312] 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról; 101/1998. (V.22.) Korm. rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról.
[313] 17/2001. (XI.15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályiról, 14/H. §.

jogszabályokat alkot. [314] A komitológiai eljárások megkönnyítik a Tanács számára a döntéshozatalt, amennyiben a számtalan részletszabályozást igénylő területen a jogalkotási hatáskörének egy részét az Európai Bizottságra delegálja. Mindazonáltal, hogy e döntéshozatal se maradhasson tanácsi ellenőrzés nélkül, így e jogi aktusok elfogadásakor is fontos szerephez jutnak a tagállamok képviselőiből álló bizottságok, melyek szaktudásukkal segítik az érintett intézkedések előkészítését, és hozzájárulnak ahhoz, hogy végső soron a tagállami jogalkotók a rendelkezések ellen ne emeljenek kifogást és a tagállamok ténylegesen végre is hajtsák azokat. Az érintett eljárás részletszabályainak taglalását a dolgozat nem kívánja kimeríteni, mindemellett fontosnak véli említését annak alátámasztása végett, hogy az uniós jogalkotás a konzuli védelem tekintetében milyen fontos mérföldköveket állított fel az egyes uniós intézmények szerepvállalása tekintetében nemcsak a gyakorlatban történő végrehajtást illetően, de a jogi aktusok elfogadása kapcsán is. A 290. cikk szerinti felhatalmazás célja tehát annak biztosítása, hogy a jogszabályok oly módon kerülhessenek kiegészítésre, illetve módosításra, hogy ahhoz újabb hosszadalmas, kimerítő jogalkotási eljárásra volna szükség, azaz azt a hatékonyság és gyorsaság érdekében ruházza a jogalkotó a Bizottságra. A Bizottság ezzel a jogalkotó munkájának kiegészítésére, vagy módosítására kap felhatalmazást a jogi aktus nem alapvető rendelkezéseire vonatkozóan, annak alapvető rendelkezései kizárólag jogalkotási aktusban szabályozhatóak. [315] E szabályozásnak megfelelően a 2019/997/EU irányelv rendelkezései felhatalmazzák a Bizottságot, hogy jogi aktusokat fogadjon el abból a célból, hogy „az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványára és bélyegére vonatkozó előírásokat a műszaki fejlődés alapján kiigazítsa, valamint hogy másik tagállamot jelöljön ki arra a feladatra, hogy benyújtsa a mintapéldányokat, amelyek szükségesek a harmadik országoknak az uniós ideiglenes úti okmány egységes formátumáról való értesítéséhez.”[316] Azaz a cél a technikai fejlődés nyomon követése révén az azokhoz történő formai és biztonsági előírások megváltoztatása a Bizottság által, továbbá a harmadik országokkal szemben fennálló tájékoztatási kötelezettség gyakorlására másik tagállamot jelölhessen ki anélkül, hogy jogalkotási aktus lebonyolítására volna szükség.

A 291. cikk a 290. cikkhez képest azon esetkört szabályozza, melynek fennállásakor valamely kötelező erejű jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie: úgy az ilyen

[314] OSZTOVITS András: *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 3.*, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 3094-3095.
[315] Ibid. 3097-3101.
[316] A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12., (17) preambulumbekezdés és 11. cikk.

jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház az Európai Bizottságra. Ebben az esetkörben a Bizottság nem jogi aktusok létrehozására törekszik, hatásköre kizárólag a végrehajtásra terjed ki. A Bizottság jogkörét ebben az esetben is, mint ahogyan azt a nem jogalkotási aktusok elfogadásakor valamennyi alkalommal, az érintett jogalkotási aktus kifejezett rendelkezései alapján kapja,[317] amely jogalapot teremt a döntési eljárásra.[318] A 2019/997 irányelv 9. cikke szerint a Bizottság az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó további technikai előírásokat tartalmazó végrehajtási jogi aktusokat fogad el. [319] Az irányelv 9. cikke szerinti vizsgálóbizottsági eljárás keretében fogadja el az érintett végrehajtási aktust, azaz a Bizottságot az 1683/95/EK rendelet 6. cikke [320] alapján létrehozott, a tagállamok képviselőiből álló bizottság segíti.[321] Az irányelv a formai eljárások tekintetében széleskörű jogosultságokat ruház mind a technikai fejlődés nyomon követésével az egyes formátumra és biztonsági előírásokra vonatkozóan felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, valamint végrehajtási határozatokkal történő szabályozására.

Fent ismertetett, a 2019/997 irányelv 9. cikkében foglalt Bizottsági jogkör révén 2022. december 8-án elfogadott végrehajtási határozatában a Bizottság rendelkezett a szükséges technikai részletszabályokat illetően. A további technikai előírások az uniós ideiglenes útiokmány egységes formanyomtatványának és bélyegének kialakítására, formátumára, anyagára, nyomtatási technikáira, biztonsági elemeire vonatkoznak.[322]

VII.4. Részkövetkeztetések

Miként a 4. cikkben foglalt eljárás alapján maga az irányelv is rögzíti, az uniós ideiglenes útiokmány kiállítására vonatkozóan is az állampolgárság szerinti tagállam minősül az ügy

[317] Ibid. (18) preambulumbekezdés és 9. cikk.
[318] Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról, HL L55/13, 2011.2.28.
[319] Az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének kialakítása, formátuma és színei; az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának anyagára és nyomtatási technikáira vonatkozó követelmények; biztonsági elemek és követelmények, ideértve az utánzás és hamisítás elleni emelt szintű szabványokat; az uniós ideiglenes úti okmány kitöltésekor és kiállításakor betartandó egyéb szabályok.
[320] A Tanács 1683/95/EK rendelete (1995. május 29.) a vízumok egységes formátumának meghatározásáról, HL L 164/1, 1995.07.14., 6. cikk.
[321] A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019., 1-12., 12. cikk (1) bekezdése: „E bizottság a 182/2011/EU rendelet értelmében vett bizottságnak minősül. (2) Az e bekezdésre történő hivatkozáskor a 182/2011/EU rendelet 5. cikkét kell alkalmazni."
[322] A Bizottság (EU) 2022/2452 végrehajtási határozata az (EU) 2019/997 tanácsi irányelvvel létrehozott uniós ideiglenes úti okmányra vonatkozó további technikai előírások megállapításáról.

urának és a jogosultság biztosítójának, melyet az irányelv több szempontból is alátámaszt. Egyrészt megfogalmazza a tagállamok előzetes tájékoztatási kötelezettségét a kérelmet illetően, másrészt az állampolgárság szerinti tagállam kifejezett megtagadása esetén nem állíthatja ki az okmányt a kérelmező részére. Ezzel az uniós jogalkotás igyekszik megtartani a kényes egyensúlyt az uniós polgárok konzuli védelméhez való joga és a tagállamok állampolgáraik számára biztosított konzuli védelméről saját hatáskörben történő döntésére vonatkozóan. Az uniós polgárnak joga van ugyan bármely tagállam segítségét kérni, de végső soron érvényesül a saját tagállammal fennálló viszony dominanciája. Ezzel a megoldással fenntartható ugyan az uniós polgárság kiegészítő, szubszidiárius jellege a tagállami állampolgárság mellett, azonban nem hagyható figyelmen kívül a fejezet által a fentiekben érintett, a jogosultságot alanyi szinten és a jogosultság gyakorlására okot adó szituációk szintjén történő kiterjesztése, mellyel az uniós polgárság végső soron szélesebb körben biztosítja a konzuli védelem érvényesülését az állampolgárság alapján saját tagállam által biztosított védelem szintjéhez képest. Az irányelv a szükségesség és arányosság követelményét szem előtt tartva ugyanis a tagállami döntési jogosultságot korlátozhatja, amennyiben sürgős eset forog fenn. Ugyan szigorú feltételeket támaszt azok alkalmazására, mert a segítséget nyújtó tagállamnak minden lehetséges eszközt igénybe kell vennie az állampolgárság szerinti tagállammal történő kommunikáció céljából, de amennyiben nem jár sikerrel, viszont úgy ítéli meg a körülmények által, hogy az útiokmány kiállítandó, úgy az előzetes egyeztetés hiányában is kiállíthatja a dokumentumot azzal, hogy annak kiállításáról haladéktalanul értesíti a tagállamot.[323] Ez a rendelkezés pedig ismét az uniós polgárság jogosítványa felértékelődését idézi elő.

Ami az uniós jogalkotás területét illeti, mind az átültetési időre vonatkozó határidők, mind pedig a Bizottság számára delegált felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, illetve végrehajtási aktusok elfogadása is alátámasztja az Unió szélesebb körű mozgásterét a konzuli védelemhez való jog szabályainak lefektetése kapcsán. Ugyan az utóbb említett jogi aktusok elfogadásakor is meghatározó szereppel bírnak a tagállamok képviselői, segítve ezzel a tagállamok akaratának érvényre juttatását, mindazonáltal - ahogyan az a felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusok eredendő célkitűzéséből is adódik - a döntési eljárás messzemenően lerövidül, hozzásegítve az uniós szabályozást a mihamarabbi érvényesüléséhez.

[323] A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.6.2019. 1-12., 6. cikk.

VIII. A KONZUL SZEREPE A SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK TÉRSÉGÉBEN

Jelen fejezet a konzuli védelem egyik aspektusát képező, a személyes szabadságukban az Európai Unió más tagállamában korlátozott tagállami állampolgárok védelmének gyakorlati mechanizmusát vizsgálja. E téma áttekintéséhez elkerülhetetlen a háttérjogszabályi környezet feltérképezése, ezzel szoros összefüggésben vizsgálva a konzuli feladatok megvalósulását a bűnmegelőzés és felderítés során. A büntetőeljárás során a fogvatartottak megfelelő bánásmódjának biztosítása mindazonáltal egy rendkívül érzékeny és már a BKE elfogadása idején is vitatott területét képezte a konzuli védelmi sziutációknak. Az aláíró államok számos ponton kerültek nézeteik tekintetében ellentétes álláspontok közé, mely végül az alább elemzett BKE 36. cikkének végleges szövegváltozatán is érzékelhető. A dolgozat két indok mentén veszi alaposabban szemügyre az igazságügyi együttműködés és büntetésvégrehajtás során betöltött konzuli védelmi szerepkört. Ily módon kívánja szemléltetni egyrészt a konzuli védelem biztosításának az uniós tagállamok egymás közti viszonyában történő megvalósulását, másrészt a konzuli védelemhez való jog, mint az alapvető emberi jogok érvényesítéséhez való hozzájárulását. Ez utóbbi szerepét a dolgozat V. fejezete az EU tagállamok belső alkotmányos szabályozásának vizsgálatával összefüggésben is elemzi.

A büntetőeljárás során biztosított konzuli védelem vizsgálata tehát jelentős, nem csupán a konzuli tisztviselőnek a küldő állam és a fogadó állam közötti információcsere, koordináció, és a fogvatartott áthelyezésében való közreműködése szempontjából, de kiemelt szereppel bír a szabadságától megfosztott személy jogainak védelme terén is. A fejezet a nemzetközi univerzális szabályozás vizsgálatán túl fontosnak tartja kiemelni egy-egy bilaterális nemzetközi szerződés rendelkezését is a témát illetően, köszönhetően annak, hogy a BKE vonatkozó szöveghelyének elfogadása körül hosszas vita bontakozott ki, a végső szövegtervezet pedig általánosan további cizellálásra szorul az államok részéről, mely igényt alátámasztja, hogy az államok rendre kitérnek az érintett cikkely rendezésére kétoldali szerződéseikben. Ezen logika mentén a fejezet legfőképpen a magyar-belga bilaterális viszonyban érvényesülő nemzetközi szerződést, valamint a vonatkozó nemzeti jogszabályi környezetet vizsgálja. E vizsgálati szempont célja annak szemléltetése, hogy a konzuli védelem többszintű, komplex módon szabályozott terület, melyet az államok által univerzálisan elfogadott keretszabályozásán túl, az egyes államok egymás között, valamint belső jogrendjükben egyénileg is cizellálnak, nemzeti jogrendbe illesztéssel meghatározott jellegzetességgel ruháznak fel.

VIII.1. A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény (BKE)324

Ami a konzuli védelem nemzetközi jogi univerzális szintű szabályozását illeti, az 1963. évi bécsi egyezmény meglehetősen részletes elemzését adja a konzul jogainak a segítségnyújtás biztosítása érdekében. A konzuli tisztviselő könnyítései, kiváltságai és mentességeit tárgyaló fejezet 36. cikke biztosítja a küldő állam honosaival kapcsolatos szabad érintkezés jogát.[325] A cikk ugyanakkor e jogot nem csupán a konzuli tisztviselő részére biztosítja, de ugyanígy felruházza a küldő állam honosát a konzuli tisztviselővel való érintkezés jogával, nyomatékosítva ezáltal a rendelkezés hozzájárulását az eljárás alá vont személy jogainak védelméhez.

A fogadó államban zajló hatósági eljárások tekintetében a 36. cikk szerint a fogadó állam illetékes hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíti a küldő állam konzuli képviseletét, ha annak konzuli kerületében a küldő állam honosságával rendelkező valamely személyt letartóztattak, bebörtönöztek, előzetes letartóztatásba helyeztek vagy bármely más módon feltartóztattak. E személy részéről a konzuli képviselethez intézett mindenfajta közlést kötelesek továbbítani. Mindezen jogairól a fogadó állam hatóságai az érdekelt személyt késedelem nélkül felvilágosítani kötelesek. Fontos fordulata azonban a BKE rendelkezésének, hogy az állampolgárság szerinti konzuli képviselet értesítése csakis annyiban válik a fogadó állam kötelezettségévé, amennyiben azt az eljárás alá vont, érintett személy kéri. Az érintett rendelkezés végleges szövegváltozatának elfogadása annyira nehézkes és hosszadalmas egyeztetési folyamatot vett igénybe, hogy az egyezmény végső szövegtervezetének elfogadását is jelentősen hátráltatta. Amíg arról egyöntetű vélemény formálódott, hogy a fogadó állam köteles biztosítani a konzul és a fogvatartott személy érintkezését, arról nem született egységes álláspont, hogy a fogadó állam köteles-e értesíteni a küldő állam konzuli szolgálatát a fogvatartás tényéről. A Nemzetközi Jogi Bizottság által elfogadott tervezet ez utóbbi kötelezettséget egyértelműen rögzítette, azonban a végső szövegtervezet elfogadása során a Bécsi Konferencián számos ellenvélemény fogalmazódott meg. Az egyik gyakorlatilag az érintett személy akaratnyilvánítási szabadságához kapcsolódott, mely az emberi jogok

[324] 1987.évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

[325] A BKE 36. cikk 1. a) pontja szerint: „a konzuli tisztviselőknek joguk van ahhoz, hogy a küldő állam honosaival szabadon érintkezzenek és őket felkeressék. A küldő állam honosainak ugyanígy joguk van ahhoz, hogy a konzuli tisztviselőkkel érintkezzenek és őket felkeressék".

aspektusából kívánta limitálni az értesítési kötelezettséget, ezzel elősegítve az egyén akaratnyilvánítási szabadságát. A másik ellenérv is az emberi jogok védelme mentén kívánta limitálni a fogadó állam ezen kötelezettségét, az erről történő rendelkezést emberi jogi egyezményekben történő deklarálásával vagy kétoldalú konzuli egyezményekben történő rögzítésével. További ellenérvként merült fel továbbá a fogadó állam hatóságainak túlzott munkaterhére történő hivatkozás, amennyiben kimagasló számban folytatnak le idegen állampolgárokkal szemben eljárást, illetve a fogadó állam területére belépő idegen állam polgárának azon kötelezettsége, hogy az államba történő belépésével elfogadja az ott érvényesülő igazságszolgáltatási rendszer eljárását és nem folyamodhat eltérő vagy magasabb szintű védelemhez, mint amelyben a fogadó állam polgárai is részesülnek. Egyes államok belső jogi szabályozása pedig kifejezetten tiltja az érintett személy hozzájárulása nélküli kommunikációt harmadik fél irányába.[326] Az érintett aggályok mérlegelésén túl azonban a cikkely elfogadásának elsődleges célja, hogy a konzul segítséget nyújthasson az állampolgárnak, melyet megfelelő tájékoztatás nélkül képtelen megvalósítani, így a rendelkezés lényege kerülne veszélybe. A végső szövegtervezet ezen megfontolás mentén tartalmazza a fogadó állam hatóságának azon kötelezettségét, hogy az érintett személy számára a konzuli védelemhez való jogáról köteles felvilágosítást nyújtani.[327] Az elfogadott BKE cikkely értelmében a fogadó állam hatóságainak értesítési kötelezettségét illetően az érintett személy beleegyezéséhez kötött értesítési kötelezettség az érintett fél jogainak gyakorlása irányába tereli a kapcsolatfelvételhez való jogot, ugyanis kizárólag annak kérelmére értesíthető az érintett konzuli szolgálat a fogvatartásról. Ez azonban meglátásom szerint csorbítja a konzuli kapcsolattartáshoz való jog gyakorlatban történő érvényesülését, hiszen amennyiben a fogvatartott személy nem kéri, úgy a konzul nem értesül a fogvatarásról, így szigorú értelemben véve csorbul a konzuli tisztségviselő azon kiváltsága, hogy a küldő állam honosával érintkezzen. Ezen ellentmondás tompítása ugyanakkor tükröződik a 36. cikk 2. bekezdésében, mely szerint az 1. bekezdésben említett jogok gyakorlására a fogadó állam jogszabályainak tiszteletben tartásával kell gyakorolni oly módon, hogy a fogadó állam jogszabályainak lehetővé kell tenniük azon célok teljes megvalósulását, amelyek érdekében az érintett cikk az említett jogokat biztosítja.[328] Ahogyan a fejezetben későbbiekben vizsgált bilaterális megoldások is láttatják, az államok ezen ellentmondás feloldására a kétoldalú konzuli megállapodások rendelkezései között törekedtek. Mindazonáltal az értesítési jog gyakorlása

[326] LEE – QUIGLEY i.m. 143.
[327] Az egyeztetési eljárásról bővebben lásd Ibid. 142-144.
[328] BKE 36. cikk 2.

kapcsán megállapítható, hogy az elsődlegesen a konzuli védelemre jogosult személyt illeti meg, annak megfelelő tájékoztatása bizonyul a fogadó állam elsődleges kötelezettségének. Abban a szituációban ugyanis, amely esetében a fogvatartott személy megfelelő tájékoztatást követően sem kíván élni a konzuli védelem lehetőségével, a fogadó állam nem tájékoztathatja az állampolgárság szerinti állam konzuli szolgálatát. Ennek relevanciája például jól tetten érhető a menekült személyek kapcsán is. A bilaterális egyezmények[329] ugyanakkor ezen ellentmondás kiküszöbölésére a fogadó állam hatóságainak automatikus értesítését veszik alapul az őrizetbe vételről azzal, hogy a tényleges kapcsolatfelvételt ezt követően nyilvánvalóan az érintett személy beleegyezéséhez kötik. Így tulajdonképpen a fogadó állam eleget tett az értesítési kötelezettségének, ugyanakkor a küldő állam hatóságai is értesülnek az érintett személy státuszáról.

A 36. cikk biztosítja továbbá a konzuli tisztviselők számára a küldő állam letartóztatott, bebörtönzött, előzetes letartóztatásba helyezett vagy bármely más módon feltartóztatott honosának felkereséséhez való jogot, a vele történő személyes beszélgetés, levelezés, jogi képviseletének ellátásához való jogát. Joguk van továbbá felkeresni a bebörtönzött, fogvatartott honos személyt is, akiket a konzuli kerületükben bírói ítélet alapján tartanak fogva.

A BKE tehát a küldő állam, fogadó állam és az érintett személy közötti jogviszonyban a konzuli védelem biztosítását elsősorban az érintett személy akaratához igazítja. Amennyiben nem kívánja igénybe venni a konzuli védelem lehetőségét, úgy a küldő állam, valamint annak tisztviselője kifejezett akarata ellenére nem nyújthat konzuli védelmet. A fogadó államnak kötelessége megteremteni a lehetőséget, nemcsak passzív módon, de aktív közreműködéssel az érintett személy és az illetékes küldő állam konzuli tisztségviselője között. A szabad érintkezés joga ugyanakkor kizárólag a fogadó állam által támasztott jogszabályi keretek között gyakorolható.

VIII.2. A konzuli kapcsolattartáshoz való jog a Nemzetközi Bíróság értelmezésében

Ami az érintkezéshez való jogot illeti, a Nemzetközi Bíróság értelmezése szerint a fogadó állam kötelezettsége az érintett személy a fogadó állam hatósági eljárásának alapját képező magatartására való tekintet nélkül áll fenn, azaz „független a vád tárgyát képező cselekmény és

[329] ROBERTS i.m. 148-149.

a kiszabható büntetés súlyától."[330] A fogadó állam felelőssége tehát nem csupán abban érhető tetten, hogy nem akadályozhatja a szabad érintkezés jogának gyakorlását, hanem mindezen jog gyakorlásához szükséges tájékoztatást a küldő állam illetékes hatóságainak részére, valamint a fogvatartott részére haladéktalanul megadja. A tájékoztatás a nemzetközi jog alapján tehát két irányban is terheli a fogadó állam hatóságát. Egyrészt az érintett személy felvilágosítása az állampolgárság szerinti állam konzuli hatóságaival történő kapcsolatfelvétel lehetőségére, másrészt a küldő állam hatóságainak értesítésére a honos személy fogvatartásának tényéről. A Nemzetközi Bíróság ennek kapcsán az Avena- ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a letartóztatott személynek a fogadó állam érintett hatóságai minden információt kötelesek megadni, amint megállapítást nyert a személy külföldi állampolgársága, vagy alapos ok áll fenn annak feltételezésére, hogy az érintett személy vélhetően idegen állampolgár.[331]

A fogadó állam kötelezettségeinek ismertetése kapcsán tisztázza ugyanakkor a Nemzetközi Bíróság az Avena- ügyben[332] a BKE rendelkezésének azon fordulatát is, mely a konzuli tisztviselő a per során történő fellépésére vonatkozik, megállapítva, hogy a BKE által biztosított konzuli funkciók nem teszik lehetővé a hivatalbóli perbeli képviseletet, vagy a büntetőeljárásba történő közvetlen beavatkozás jogát.[333]

VIII.3. A konzuli kapcsolattartáshoz való jog biztosítása az Amerikai Egyesült Államokban - követendő példa?

Fentiek alapján a fogadó állam tehát kettő irányban is megsértheti a nemzetközi jog alapján meghatározott értesíti kötelezettségét: amennyiben a küldő állam hatóságait nem értesíti a szabadságában korlátozott személy elleni eljárás megindításáról, vagy amennyiben a küldő állam konzuli hatóságaival történő kapcsolatfelvétel jogáról a fogva tartott személyt tájékoztatni elmulasztja. A rendelkezés ugyanakkor nem szorítkozik az államok vonatkozásában felállított kötelezettségek rögzítésére, hiszen az érintett személy jogait expressis verbis kifejti, amennyiben azok érintkezéshez való jogát is nyomatékosítja, delegálva részükre a kapcsolatfelvételről való tényleges döntést.

[330] ICJ, *LaGrand-ügy (Németország v. Amerikai Egyesült Államok)*, Judgement, 27.06.2001., Rec., 2001, para 63.
[331] ICJ, *Avena and Other Mexican Nationals-ügy (Mexikó v. Amerikai Egyesült Államok)*, Judgement, 31.03.2004., I.C.J. Reports 2004, 12., para 88.
[332] Ibid. para 85.
[333] KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2016, 517.

Ezen ellentmondás azonban a gyakorlatban a fogadó állam tekintetében megalapozhatja a küldő állam irányába létrejövő jogsértést, amennyiben az érintett fél kérelmének eleget téve a küldő állam értesítési kötelezettségének nem tesz eleget. Ezen kontradikció feloldására az Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Törvénykönyve a következő megoldást alkalmazza.[334]

A konzuli tisztviselők értesítésére a külföldi állampolgárok letartóztatása esetében a Törvénykönyv vonatkozó rendelkezése egységes eljárásrendet állapít meg. Magában foglalja, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségeit illetően az Amerikai Egyesült Államok köteles értesíteni a konzuli tisztviselőt, amennyiben az érintett fél is ekként nyilatkozik. Ugyanakkor bilaterális szerződései között egyes államokkal fennálló viszonyában ezen értesítési kötelezettség az államokat a szabadságától megfosztott személy nyilatkozatától függetlenül terheli.[335]

A letartóztatást végző hatósági személy főszabály szerint minden külföldi letartóztatása során köteles informálni a fogvatartott személyt azon jogáról, mely alapján az állampolgársága szerinti konzuli képviseletet a letartóztatás tényéről értesítik. Amennyiben a tájékoztatás alapján a konzuli szolgálat értesítését az érintett személy nem kívánja, úgy az illetékes hatóság nem tájékoztatja a konzuli hatóságot. Amennyiben azonban a letartóztatott személy állampolgársága szerinti állam és az Amerikai Egyesült Államok között olyan nemzetközi szerződés van hatályban, mely szerint az értesítési kötelezettség fennáll, úgy az érintett személy akaratától függetlenül tájékoztatják az illetékes konzuli hatóságot, a fogvatartottat pedig felvilágosítják a szerződéses kötelezettség fennállásáról és az illetékes konzul irányába tett értesítésről.[336]

Az amerikai szabályozás tehát voltaképpen az államok között fennálló nemzetközi szerződésre, és ezáltal az államok akaratnyilatkozatára fekteti a hangsúlyt, amennyiben a konzuli tisztviselő értesítését függetlenné teszi a letartóztatott személy nyilatkozatától, mindazonáltal biztosítva a BKE 36. cikke érvényesülését, azaz a konzul és az fogvatartott személy közti érintkezés és kapcsolattartás jogának elősegítését. Meglátásom szerint ez a megoldás alkalmas arra, hogy a BKE rendelkezésének eredeti célja megvalósulhasson, még abban az esetben is, amennyiben ezáltal csorbul az érintett személy akaratnyilatkozati szabadsága. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis az a tény, hogy az állam és az állampolgára között fennálló viszonyrendszerben

[334] Lásd Code of Federal Regulations, Title 28, Chapter I, Part 50, Section 50.5, Notification of Consular Officers upon the arrest of foreign nationals, https://www.ecfr.gov/current/title-28/chapter-I/part-50 (2023.03.30.).
[335] Ibid. 50.5 (a).
[336] Ibid. 50.5 (a) (1)-(2).

a konzuli védelem biztosításának feltétele az állami tisztviselő (és ezáltal egyben az állam) tudomása az érintett személy külföldi tartózkodásáról. Az állampolgár tájékoztatása a küldő állam felé a külföldi utazásai tekintetében ugyan nem kötelezettség, de ahogyan azt a dolgozat korábbi és további fejezeteiben is részletezi, a konzuli védelem biztosításához elengedhetetlen az állampolgár külföldi tartózkodásának ismerete.

VIII.4. Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának döntései és hatása a Nemzetközi Bíróság vonatkozó ítéleteire

A konzuli kapcsolatok jogában szerepelő konzuli információs jog kapcsán az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának (EJAB) témába vágó, tizenhatodik[337] tanácsadó véleményének hatása tetten érhető a Nemzetközi Bíróság döntéseiben is. A Nemzetközi Bíróság előtt zajló Avena- ügyben azon külföldi személyek tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülése merül fel kérdésként, akiket nem tájékoztattak letartóztatásuk és az ellenük folyó büntetőeljárás ideje alatt az őket megillető konzuli védelem lehetőségéről. Mielőtt Mexikó a Nemzetközi Bírósághoz fordult volna az Amerikai Egyesült Államok felelősségének megállapításáért, az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságát kérte fel tanácsadó vélemény meghozatalára. Az EJAB tanácsadó véleményében a BKE 36. cikke által biztosított jogosultságokat vizsgálva megállapította, hogy a konzullal történő kapcsolatfevétel lehetőségéről való tájékoztatás alapvető feltétele a külföldi állampolgárok esetében a tisztességes eljáráshoz való joguk érvényesülésének. Az EJAB véleményében kifejtette, hogy a BKE 36. cikkében foglalt tájékoztatáshoz való jog voltaképpen egy kötelezettséget teremt a fogadó állam részére a küldő állam polgárainak jogvédelme tekintetében, és ezen minőségében az emberi jogok nemzetközi jog által biztosított védelme alatt áll.[338]

A Mexikó által az EJAB elé intézett kérdései megválaszolásához ugyanis az EJAB-nak többek között meg kellett vizsgálnia, hogy a BKE 36. cikkében elismert kötelezettségek az emberi jogok védelmére vonatkoznak-e. A Bíróság érvelésében kitért arra, hogy bár a BKE önmagában véve az államok között fekteti le a konzuli tisztviselők eljárásához kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket, azaz nem kifejezetten az emberi jogok védelméhez kapcsolódó nemzetközi szerződésként született, azonban meghatározott rendelkezései valóban tartalmaznak az emberi

[337] IACHR, *OC-16/99 tanácsadó vélemény*, https://www.unhcr.org/protection/migration/4bfb8da09/inter-american-court-human-rights-advisory-opinion-oc-1699-right-information.html (2023.03.30.).
[338] Ibid. para 137.

jogok védelmének biztosítására vonatkozó követelményeket. Ennek megfelelően, amennyiben a küldő állam úgy dönt, hogy konzuli védelemben részesíti a külföldön letartóztatásba helyezett állampolgárát, és ennek folyományaként számára segítséget nyújt jogi képviselet biztosításában, adott esetben bizonyítékok szerzésében vagy a fogvatartás körülményeinek ellenőrzésében, úgy valóban hozzájárul az érintett személy emberi jogainak, legfőképpen a tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesüléséhez.[339] Ezzel a megállapításával összhangban az EJAB továbbá azt is leszögezte, hogy a BKE 36. cikkében foglalt fenti jogosultságok értelmezhetőek úgy, mint amelyek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya által biztosított univerzális nemzetközi emberi jogok - nevezetesen a 14. cikkben foglalt tisztességes eljáráshoz való jog - biztosításához szükséges garanciák kibővítésére szolgál és ebbéli minőségében lehetővé teszi a szóban forgó tisztességes eljáráshoz való jog minél hatékonyabb megvalósulását.[340]

Fenti okokra hivatkozva az EJAB arra a következtetésre jutott, hogy a fogvatartott külföldi állampolgár BKE 36. cikke (1) bekezdés b) pontjában biztosított tájékoztatáshoz való jogának figyelmen kívül hagyása sérti a tisztességes eljáráshoz való jog garanciáit, és az érintett jogeset kapcsán ezen körülmények fényében a halálbüntetés kiszabása sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 6. cikkét és az Amerikai Emberi Jogi Egyezmény 4. cikkét és az állam nemzetközi jogi felelősségét, és az ebből eredő jogkövetkezményeket vonja maga után.[341]

Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának véleménye rendkívül jelentős megállapításokat tartalmaz a BKE 36. cikke és az emberi jogok biztosításának vonatkozásában, megerősíti ugyanis a konzuli védelem emberi jogok érvényesülése kapcsán kifejtett szerepét, alábástyázva ezzel a konzuli védelem mint az egyének alapvető jogaihoz illeszkedő felfogását, háttérbe szorítva a kizárólag államok közötti kontextusban, azok jogosultságaként történő értelmezését a külföldön tartózkodó állampolgáraik védelmét illetően. Az EJAB által lefektetett vélemény ezt követően jelentős kihatással bírt a konzuli tájékoztatáshoz való jog nemzetközi jogi megítélésére is.[342]

[339] Ibid. para 86.
[340] Ibid. para 124.
[341] Ibid. para 137.
[342] PETIT DE GABRIEL, Eulalia W.: *Intertwining consular and human rights law: A Europrean contribution to the humanisation of international law*. Joaçaba, Vol. 22, No. 1, 2021, 18.

Ami a BKE 36. cikkének államok általi interpretációját és nemzetközi viszonyaikban való felhívását illeti, a Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlatában többek között erre vonatkozóan is fontos megállapításokat tett a Jadhav- ügyben (2019).[343] Az államok között köttetett, a konzuli kapcsolataikat szabályozó nemzetközi szerződéseik megkötésére ugyan a BKE 73. cikke lehetőséget biztosít, azonban ezen szerződések az Egyezmény rendelkezéseinek megerősítésére, kiegészítésére, továbbfejlesztésére vagy alkalmazási területeik kiszélesítésére hivatottak.[344] Azaz a BKE az államok egymás közötti konzuli kapcsolataiban is megköveteli, hogy az Egyezményben foglalt jogokat a bilaterális szerződések nem csorbíthatják. A konzuli tájékoztatáshoz való jog egyéni jogként való említését is fellelhetjük, amennyiben megállapítja, hogy a BKE 36. cikke tulajdonképpen egyfajta összekötő rendszert képez az emberi jogok és az államok jogai tekintetében, hiszen a diplomáciai védelem gyakorlásakor is a magánszemélyeket ért jogsérelmek felhívására kerül sor.[345] Mindazonáltal a Bíróság érvelésében kiemelte, hogy bár a konzuli tájékoztatás megsértéséből adódóan a küldő államot és az érintett személyt is megilleti reparációként a fogadó állam bírósági eljárásában született döntés felülvizsgálata, ugyanakkor nem a tisztességes eljáráshoz való jogból vezethető le a fogadó állam ezen kötelezettsége, hanem magából a BKE 36. cikkének megsértéséből. A Bíróság ezen megállapításából tulajdonképpen arra is következtethetünk, hogy a konzuli tájékoztatáshoz való jog a Bíróság megítélése szerint nyilvánvalóan túlmutat a konzuli tisztviselőt és ezáltal a küldő államot megillető jogosultságon, ugyanakkor nem tehetővé egyenlővé a tisztességes eljáráshoz való jog támasztotta követelményekkel, a konzuli tájékoztatáshoz való jog megsértése a BKE 36. cikkének megsértését jelenti.[346]Ugyanakkor a Bíróság a Jadhav- ügyben felhívta a figyelmet arra is, hogy BKE 36. cikkének megsértése kihatással bír a tisztességes eljárás elveinek megsértésére is.[347]

A konzuli védelem és a konzuli tájékoztatáshoz való jog megítélése kapcsán érdemes kitérni az Avena- ügyben[348] felvetett azon eljárásrendre, amely a konzuli kapcsolattartás jogának ismertetését tulajdonképpen párhuzamba vonná az Amerikai Egyesült Államokban „Miranda szabályként" ismert rendelkezéseivel. Így amint beigazolódna, hogy a letartóztatott személy

[343] ICJ, *Jadhav-ügy (India v. Pakisztán)*, Judgement, 17.07.2019., I.C.J. Reports 2019, 418, para 96.
[344] BKE 73. cikk.
[345] ICJ, *LaGrand-ügy (Németország v. Amerikai Egyesült Államok)*, Judgement, 27.06.2001., Rec., 2001, para 78.
[346] ICJ, *Avena and Other Mexican Nationals-ügy (Mexikó v. Amerikai Egyesült Államok)*, Judgement, 31.03.2004., I.C.J. Reports 2004, 12., para 139., ICJ, *Jadhav-ügy (India v. Pakisztán)*, Judgement, 17.07.2019., I.C.J. Reports 2019, 418, para 137.
[347] ICJ, *Jadhav-ügy (India v. Pakisztán)*, Judgement, 17.07.2019., I.C.J. Reports 2019, 418, para 145.
[348] ICJ, *Avena and Other Mexican Nationals* (Mexico v. United States of America), Judgement, 31.03.2004., I.C.J. Reports 2004, 12., para 64.

külföldi állampolgár, úgy azonnal tájékoztatnák, hogy jogosult kérni a konzuli képviseletével történő kapcsolatfelvételt, a 36. cikk (1) bekezdésének h) pontja szerinti e követelmény betartása nagymértékben fokozható volna. Az ilyen tájékoztatás nyújtása párhuzamos lehet azoknak a jogoknak az olvasatával, amelyekről a bűncselekmény miatt őrizetbe vett személyt a kihallgatás előtt tájékoztatni szükséges az Egyesült Államokban „Miranda-szabályként" ismert rendelkezések értelmében. Utóbbi jogok között szerepel többek között a hallgatáshoz való jog, az ügyvéd jelenléte a kihallgatás során, valamint azt a jogot, hogy állami költségen ügyvédet rendeljenek ki, ha az érintett személy az ügyvédi költségeket nem képes biztosítani.[349] Ekképpen a tisztességes eljáráshoz való jog mellett a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való joghoz történő közelítése is tetten érhető a Nemzetközi Bíróság elé került ügyekben történő eljárás során.

Ami tehát a BKE 36. cikkét illeti a nemzetközi jog univerzális szintjén, a Nemzetközi Bíróság által lefektetett rendelkezések szerint sem szűkíthető le az államok és konzuli tisztviselőik számára biztosított jogosultságra. Nem jelenti ki ugyan egyértelműen, hogy alapjogi szinten érvényesül, viszont a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a személyes szabadság és biztonság érvényesüléséhez való jog sérelméhez kapcsolja a konzuli tájékoztatáshoz való jog megsértését.

VIII.5. A konzuli kapcsolattartáshoz való jog és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában a konzuli tájékoztatáshoz való jog elsőként a halálbüntetés elleni alkotmányos garanciák biztosítása alatt került kiemelésre, amennyiben az élethez való jog érvényesülése érdekében az élettől való önkényes és jogellenes megfosztás elleni garanciák biztosítása között a Bíróság hivatkozik az EJAB 16/99 sz. tanácsadó véleményére a konzuli segítségnyújtással kapcsolatos tájékoztatáshoz való jogra is.[350]

Érdemes kitérni az EJEB előtt fekvő ügyek közül az M. and others v. Italy and Bulgaria ügyre, ugyanis annak ellenére, hogy a kérelmező fél nem hivatkozik rá név szerint, megjelenik a konzuli kapcsolattartáshoz való jog biztosításának megsértésére vonatkozó kérelem felperes

[349] Ibid.
[350] ECHR, *Öcalan v. Turkey,* 46221/99, 12.05.2005, para 166.

részéről. Az érintett ügyben a kérelmezők Bulgária és Olaszország felelősségének megállapítását kérték a Bíróságtól az Egyezmény 4. cikkének sérelmére hivatkozással, emberkereskedelem büntette kapcsán, a vádak többsége ugyanakkor Olaszország felelősségének megállapítására irányult, mivel a jogsértések - tekintettel arra, hogy az eljárási cselekmények itt zajlottak, és azok során egyetlen konzuli hatóság sem volt jelen - utóbbi államban történtek. A kérelmező bolgár állampolgárok ugyanakkor Bulgária jogsértésének megállapítását is kérték a Bíróságtól arra hivatkozással, hogy a bolgár konzuli hatóságok Olaszországban nem nyújtottak megfelelő védelmet az olasz hatóságok előtt folyó eljárás során, kizárólag kommunikációs csatornaként játszottak szerepet.

Az EJEB döntésében a felperes kérelmét nyilvánvalóan megalapozatlannak nyilvánította, azonban indoklásában nem tér ki a konzuli védelem jogosultságának vizsgálatára, kizárólag annak megállapítására szorítkozik, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem biztosít olyan jogot, mely garantálná a Szerződő Felek részéről diplomáciai védelem gyakorlását, beavatkozva ezáltal egy másik állam hatósága alatt folytatott büntetőeljárásba.[351]

A Bíróság döntése arra enged következtetni, hogy a felperesek által kérelmezett hatósági eljárások során biztosított konzuli segítségnyújtáshoz való jog az ügyben nem befolyásolta érdemben a hatósági eljárások menetét, azok során nem sérültek a kérelmezők alapvető emberi jogai, melyet a kérelem megalapozatlannak nyilvánítását követően nem is vizsgált behatóbban. Az EJEB elé került ügyek tekintetében - hasonlóan a Nemzetközi Bíróság előtt felmerülő jogesetekhez - megfigyelhető, hogy a büntetőeljárások vonatkozásában erőteljesebb szerephez jut a konzuli kapcsolattartáshoz való jog érvényesülése, melyet visszavezethetünk az ezen eljárások során megvalósuló emberi jogi jogsértések gyakori előfordulására. Ezek megelőzése, vagy elkerülése szempontjából a Nemzetközi Bíróság is felhívta a figyelmet a fogvatartott megfelelő tájékoztatásának elengedhetetlen szerepére.

Az El – Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia[352] ügyben a Bíróság a rendkívüli kiadatások problémájával szembesült a szeptember 11-i támadásokat és a terrorizmus elleni harcot követően. Néhány európai állam részt vett a CIA azon programjában, amely a terrorizmussal gyanúsított személyek tekintetében elismerte az Amerikai Egyesült Államok joghatóságát, hozzájárulva többek között az érintett személyek szabálytalan őrizetbe vételéhez. Az ügyben egy német állampolgárt titkos kiadatási műveletnek vetettek alá, nevezetesen az

[351] ECHR, *M. and Others v. Italy and Bulgaria,* 40020/03, 17.12.2012., para 127.
[352] ECHR, *El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia,* 39630/09*,* 13.12.2012.

alperes állam [Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság] ügynökei letartóztatták, fogságban tartották, kihallgatták és bántalmazták, majd átadták. a szkopjei repülőtéren a CIA részére. Átszállították a CIA által üzemeltetett titkos fogolytáborba, Afganisztánba, ahol több mint négy hónapon keresztül bántalmazták - 2003. december 31. és 2004. május 29. között – melyet követően a kérelmező visszatért Németországba.[353]

Határozatában a Bíróság megállapította, hogy a fogva tartás számos körülmény miatt szabálytalan volt, a konzuli kapcsolattartás szempontjából az alábbiak tekintetben:

A kérelmező nem vehetett igénybe ügyvédet, és nem léphetett kapcsolatba családjával vagy az alperes államban működő német nagykövetség képviselőjével, amint azt a 36. cikk (1) bekezdésének b) pontja megköveteli a BKE szerint.[354] A BKE 36. cikkének sérelme ugyan egyike volt csupán az EJEE 5. cikkében foglalt szabadsághoz és biztonsághoz való jog érvényesüléséhez megkövetelt garanciák megsértésének, a bírósági döntés szerepe ugyanakkor számottevő jelentőségű a konzuli kapcsolattartáshoz való jog szempontjából. Ugyan a Bíróság döntése nem önmagában BKE 36. cikke megsértésére hivatkozva állapította meg az alperes állam felelősségét, hozzájárult azonban annak alátámasztásához, hogy a Bíróság kimondja az 5. cikk sérelmét, ezzel összefüggésben a 8. cikkben foglalt magán - és családi élet tiszteletben tartásához való jog, valamint a 3. cikkben foglalt kínzás tilalmának sérelmével.[355]

A Bíróság fenti ügyben hozott határozatot idézte és erősítette meg 2016-ban a Nasr és Ghali kontra Olaszország ügyben, ahol szintén kifejezetten hivatkoztak a BKE 36. cikkének sérelmére a fenti ügyben érintett EJEE által biztosított jogok megsértése kapcsán, és ahol a Bíróság szintén megállapította az érintett jogosultságok sérelmét.[356]

A konzuli kapcsolattartáshoz való jog felhívhatóságához fontos kiemelni a 2017-es, Lebois v. Bulgaria ügyet[357], ahol bár a keresetet benyújtó magánszemély nem hívta fel a Bíróság előtt a BKE 36. cikkének sérelmét, a Bíróság döntésében visszautalt az El- Masri ügyben már hivatkozott cikkre, és megállapította, hogy Bulgária megsértette a kérvényező jogait a 8. cikkben foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog kapcsán. A Bíróság a jogesetben a BKE 36. cikkét már mint vonatkozó nemzetközi jogi és hazai jogszabályt is

[353] Ibid. para 3.
[354] Ibid. para 236.
[355] Ibid. para 248-249.
[356] ECHR, *Nasr and Ghali v. Italy,* 44883/09, 23.02.2016.
[357] ECHR, *Lebois v. Bulgaria,* 67482/14, 19.01.2018.

feltüntette, tekintettel arra, hogy Bulgária az érintett egyezményhez csatlakozott. Az ügyben továbbá fontos kitérni az érintett jogszabályok között a Bulgária Európai Uniós tagságából fakadó uniós joganyagra is, amelyre vonatkozóan a dolgozat következő fejezetében bővebb elemzést nyújt. A 2013/48/Eu irányelv [358] 7. cikke részletesen szabályozza a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogot, és amelynek megsértését a Bíróság jelen ügyben az EJEE 8. cikkében foglalt jogok megsértésével hozta összefüggésbe, azaz a magán- és családi élethez való jog sérelméhez társította. Annak ellenére, hogy az érintett jogsértések elkövetésekor az irányelv átültetésére szabott határidő még nem telt el, és az uniós jogi kötelezettségek Bulgária tekintetében nem voltak még hivatalos tekintetben felhívhatóak, a Bíróság ezzel is hangsúlyozta a konzuli kapcsolattartáshoz való jog kiemelkedő szerepét, noha az érintett állam elmarasztalása a vonatkozó univerzális nemzetközi jogi, valamint az EJEE által biztosított regionális szinten támasztott követelmények alapján állhatott meg.

Érdemes felhívni a figyelmet a konzuli kapcsolattartáshoz való tekintetében a Bíróság hivatkozási gyakorlatára, ugyanis nem minden esetben automatikusan az EJEE 8. cikkének megsértését veszi alapul, hanem az elkövetett jogsértések összessége fényében mérlegeli az érintett jog sérelmét. Így a Kim v. Russia ügyben[359] a Bíróság ugyan nem emeli ki a BKE 36. cikkét hivatkozási alapként, de megállapítja a konzuli kapcsolattartáshoz való jog sérelmét egy hontalan személy fogvatartásának körülményeivel kapcsolatosan, amelyet az EJEE 5. cikkében foglalt szabadsághoz és biztonsághoz való jog megsértésének okán állapított meg. 2017-ben az EJEB pedig a kínzás tilalmának EJEE 3. cikkében foglalt követelményének megsértését rögzítette. A 2001-ben, Genovában tartott G8-ak csúcstalálkozója idején elkövetett olasz hatósági túlkapásokat[360] az EJEB az EJEE 3. cikkében foglalt kínzás tilalmával ellentétes állami magatartásnak minősítette.[361]

A konzuli kapcsolattartás és védelem szempontjából releváns, ugyanakkor nem a konzuli védelemhez való jog sérelme kapcsolódik a Bíróság egy 2020-ban hozott ítélete,[362] ahol az EJEB annak a kérdésében döntött, mennyire jogsértő az állam részéről, ha konzuli tisztviselőjét a terhességére hivatkozva elmozdítja a konzuli szolgálatról, azaz fennáll- e a hátrányos

[358] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve (2013.október 22.) a büntetőeljárás során az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatáshoz való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról, HL L 294/1, 06.11. 2013.
[359] ECHR, *Kim v. Russia,* 44260/13, 17.07.2014.

[360] ECHR, *Azzolina and Others v. Italy,* 28923/09 and 67599/10, 26.10.2017.
[361] PETIT DE GABRIEL i.m. 24.
[362] ECHR, *Napotnik v. Romania,* 33139/13, 20.01.2021.

megkülönböztetés 12. cikkében foglalt tilalmának megsértése. A Bíróság döntése alapján, az érintett állam részéről nem történt diszkrimináció a kérelmező visszahívásáról szóló döntés révén, tekintettel arra, hogy az a konzuli védelem hatékony biztosításához való jog érvényesülése érdekében történt. A kérelmező külföldi kiküldetésének idő előtti megszüntetését az indokolta, hogy az orvosi vizsgálatok és a szülési szabadság révén való távolmaradása veszélyeztette volna a nagykövetség konzuli részlegének működőképességét. A kérelmező hivataltól való korábbi távolmaradása alatt ugyanis a konzuli szolgáltatásokat felfüggesztették, és a segélykérelmeket a szomszédos országokba irányították át. Nyilvánvaló volt tehát, hogy tekintettel a munkájának jellegére és a megkeresések sürgősségére, a kérelmező hivatalból való távolléte súlyosan befolyásolta a nagykövetségen folyó konzuli tevékenységet. Bár munkakörülményei megváltoztak a külföldi kiküldetés korai felmondása miatt, ez a változás azonban nem minősül elbocsátásnak. Továbbá, tekintettel arra, hogy hosszabb távolléte ellenére munkáltatója továbbra is előléptette, diplomáciai karrierje vonatkozásában sem érte hátrányos megkülönböztetés. A nemzeti bíróságok döntéseikben pedig kifejezetten megerősítették, hogy a kifogásolt határozat nem fegyelmi intézkedésként született. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy bár a döntést a kérelmező terhessége indokolta, nem az volt a célja, hogy őt kedvezőtlen helyzetbe hozza. A számukra biztosított szűk mérlegelési jogkör ellenére a hazai hatóságok releváns és elegendő indokokat adtak az intézkedés szükségességének igazolására, azaz a kérelmet elutasította.[363]

Utóbbi ítélet sarkalatos megállapításokat hordoz magában, ami a konzuli védelemhez való jog biztosítását illeti. Az EJEE- ben biztosított jogokkal kapcsolatosan ugyanis elfogadja azok korlátozásának szükségességét, amennyiben az érintett állam - természetesen a szükséges és arányos intézkedések meghozatalával - biztosítani kívánja a konzuli védelemhez való jog érvényesülését. A Bíróság ezen megközelítése a dolgozat témája szempontjából arra enged következtetni, hogy a konzuli védelemhez való jog önálló jogosultságként érvényesül az emberi jogok hálójában. Arra való tekintet nélkül ugyanis, hogy a konzul az érintett személyek számára milyen jogérvényesítést segít elő külföldi tartózkodásuk tekintetében, az állam általi konzuli védelem nyújtásának ellehetetlenítése ellentétes az emberi jogokkal. Így juthatott az EJEB is arra a döntésre, hogy az állampolgárok konzuli védelemhez való jogának biztosításának érdekében szükséges és arányos intézkedésnek minősül az állam részéről a várandós konzul

[363] Ibid. para 86.

külszolgálatról történő elmozdítása, a diszkrimináció tilalmát megfogalmazó, EJEE 12. cikkének sérelme nélkül.

A fentebb ismertetett esetjog alapján láthattuk tehát, hogy a konzuli kapcsolattartáshoz való jog hozzájárul az alábbi emberi jogok érvényesüléséhez:

- a tisztességes eljáráshoz való jog (EJAB 16/99 sz. tanácsadó véleményét és az Öcalan v. Turkey ügyben az EJEB ítéletét tekintve, La Grand, Avena, Jadhav ügyek a Nemzetközi Bíróság eljárásában)
- a kínzás tilalmának megsértése (Azzolina és társai v. Italy, 2017)
- a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog (El-Masri, 2012, és Kim kontra Oroszország, 2014,)
- a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, (El-Masri és Lebois ügyben az EJEB előtt)

Ami a BKE 36. cikke érvényesülésének nemzetközi szintű megerősítését illeti, az ítélkezési gyakorlaton túl az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának elődintézménye, az ENSZ Emberi Jogi Bizottság (Human Rights Committe – HRC) által, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkében biztosított szabadsághoz és biztonsághoz való jog kapcsán elfogadott 35. számú általános kommentárja szintén tartalmaz rendelkezéseket. Az önkényes fogvatartás elleni fellépés tekintetében a kommentár tartalmazza a külföldi állampolgárságú letartóztatott tájékoztatáshoz való jogát az általa igénybevehető konzuli kapcsolattartásról.[364] Szerepel továbbá a PPJNE -ben biztosított élethez való jog 6. cikkének kapcsán kiadott, 36. általános kommentárban is, ahol a BKE 36. cikkét kifejezetten említi a Bizottság.[365]

VIII.6. A konzuli védelem megvalósulása az Európai Unió tagállamaiban a Szabadság, biztonság és jog térségének határai között

A dolgozat megelőző fejezetei a konzuli védelemhez való jogot, mint az uniós polgárt külföldön megillető jogosultságot vizsgálták. Jelen fejezetben ugyanakkor a dolgozat a konzuli védelemhez való jog egy másik relációban történő érvényesülésére kíván fókuszálni, nevezetesen azokra a szituációkra, amikor a konzuli védelem nem feltétlenül harmadik államok területén érvényesül, hanem az Unió határain belül, a tagállamok viszonyában kerül

[364] General Comment No. 35 on Article 9, Liberty and Security of Person, CCPR/C/GC/35, para 58.
[365] General Comment No. 36 on aArticle 6, Right to Life, CCPR/C/GC/36, para 42.

biztosításra. Ez utóbbit az Unió a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség fejlesztésére vonatkozó közös eljárásjogi garanciái között kívánja lefektetni és megerősíteni egyaránt. E fejezet a vizsgálódási pontok tekintetében a szabadságon, biztonságon és jogérvényesülésén alapuló térség megvalósításán belül elfogadott másodlagos jogalkotási aktusokra helyezi a hangsúlyt. Ahogyan láthattuk ugyanis az előző fejezetek következtetéseit illetően, az EUMSZ és Charta által biztosított konzuli védelemhez való jog érvényesülése nagymértékben függ a tagállamok nemzeti szabályozásától, hiszen a vonatkozó irányelv megállapításai szerint az államok kötelesek a konzuli védelem azon szintjét biztosítani a tagállami állampolgárnak harmadik állam területén, melyet saját állampolgáruknak is nyújtanának az adott szituációban. E szabályozás a hátrányos megkülönböztetés tilalmából indul ki és nagymértékű diszkréciót hagy a tagállamok kezében a konkrét segítségnyújtási szituációkat illetően. Más szemszögből közelít ugyanakkor az Unió a konzuli védelem biztosítására, ha a tagállamok között, az Unió területi joghatóságán belül megvalósuló szabadság, biztonság és jog térségén belül a szabadságukban korlátozott vagy attól megfosztott személyek számára biztosítandó konzuli védelemi jogosultságokról van szó.

A dolgozat korábbi fejezeteiben már szintén vizsgált Lisszaboni Szerződés az alapjogok biztosítására három szempontból is kiemelt figyelmet szentelt. Egyrészt az EU Alapjogi Chartát jogi kötőerővel ruházta fel, másrészt felhatalmazta az Uniót az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozásra, valamint az alapvető jogok védelmét az uniós jog általános elveként határozta meg.[366] Mindazonáltal annak ellenére, hogy valamennyi tagállam részes fele az EJEE-nek, az Unió kiemelt hangsúlyt fektet a tagállamok közötti kölcsönös bizalom erősítésére, törekedve ezáltal az emberi jogok védelmének elősegítésére. Ezen célkitűzés által vezérelve az Unió részletes szabályokat kíván lefektetni a Chartából, valamint az EJEE-ből eredő jogok garanciáinak biztosítására. Ennek kapcsán kiemelt figyelmet szentel a konzuli hatóságok szerepére és azok értesítésére a büntetőeljárások lefolytatása során, mely a jogalkotás tekintetében az alábbiak szerint érhető tetten.

A Charta 6. cikke és az EJEE 5. cikke rögzíti a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogot. Ugyan valamennyi tagállam részes fele az EJEE-nek, ez nem minősül elegendőnek a tagállamok bizalmának kiépítéséhez a büntető igazságszolgáltatási rendszereik tekintetében. Ahhoz, hogy az Unió tevékenyen hozzájárulhasson a tagállamok között fennálló kölcsönös bizalom erősítéséhez, részletes szabályok kidolgozására törekszik az eljárási jogok védelmét

[366] Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az uniós jog viszonyáról bővebben lásd MOHAY (2019) i.m.

illetően. Már a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség létrehozására vonatkozó, 2003-ban megjelent első nyilatkozatától kezdve az Európai Bizottság a büntetőeljárások tekintetében biztosított közös eljárásjogi garanciákat az emberi jogok érvényesüléséhez társította. Ugyanezen évben jelent meg a Bizottság Zöld Könyve[367] a gyanúsítottak és vádlottak számára az Európai Unióban zajló büntetőeljárások során biztosított eljárásjogi garanciákról, mely leszögezte, hogy nem új jogokat kívánnak lefektetni, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog hatékony érvényesüléséhez szükséges jogi garanciákat kívánják megerősíteni.[368] Ez utóbbiak az ügyvéd igénybevételéhez való jogosultság, tolmácshoz és fordításhoz való jog, a gyanúsítottak és vádlottak jogainak megismeréséhez vonatkozó joga („Letter of Rights"), a kiszolgáltatott gyanúsítottak és vádlottak jogainak biztosítására vonatkozó kiemelt védelem, valamint a külföldi állampolgársággal rendelkező fogvatartottak konzuli védelemhez való joga.[369] Ami a konzuli védelemhez való jogot illeti, a Zöld Könyv kifejezett említést tartalmaz a BKE 36. cikkére vonatkozóan, amennyiben annak teljes körű végrehajtását tartaná a külföldi állampolgárságú személyek - legyen szó akár más EU tagállami vagy harmadik állam polgáráról - mint kiszolgáltatott gyanúsított vagy vádlott jogainak legszélesebb körű biztosításához. Ehhez a Zöld Könyv javaslata szerint minden tagállami konzulátuson szükséges volna egy külön konzuli tisztviselő kijelölése, aki azon eseteket látja el, ahol az állampolgáraikat a fogadó államban bűncselekmény elkövetésével vádolják. A Zöld Könyv kitér arra – a dolgozat jelen fejezetében már tárgyalt - problémára, hogy milyen jogkövetkezményekkel bírnak az államok vonatkozásában, amennyiben a konzuli védelemhez való jog gyakorlását nem biztosítják a büntetőeljárás alá vont személynek. A Nemzetközi Bíróság előtti eljárásra vonatkozóan kiemeli, hogy az érintett Bíróság előtt az államok hívhatják fel a jogsértést, amely eljárás viszont hosszadalmas, és lényegében az államok diszkrecionális jogkörébe bízza a kereset indítását a BKE vonatkozó rendelkezéseinek sérelmére alapozva, mely végeredményben nem nyújt megfelelő védelmet annak a személynek, aki a jogsérelem konkrét áldozatának tekinthető. Ezen jogorvoslati lehetőséghez az érintett személyek általi felhívását lehetővé tevő garanciák biztosítására van szükség, így a „Letter of Rights", azaz a gyanúsítottakat és vádlottakat jogaikról való tájékoztató tartalmi elemei közé emeléséről.[370] A Bizottság ezen javaslata egybecseng a Nemzetközi Bíróság LaGrand és Avena-ügyekben is

[367] Green Paper from the Commission Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union, COM(2003) 75, Brussels, 2003.02.19.
[368] Ibid. 2.5.

[370] Ibid. 36-37.

lefektetett véleményével, mely szerint a BKE 36. cikkéből fakadó konzuli kapcsolattartáshoz való jogról a büntetőeljárás alá vont személyeket megfelelő módon tájékoztatni szükséges.

A 2003. júniusi nyilvános meghallgatást követően a Bizottság javaslatot fogadott el az EUSZ akkori 31. cikkén alapuló,[371] a büntetőeljárás bizonyos eljárási jogairól szóló tanácsi kerethatározatra vonatkozóan.[372] A több éves sikertelen egyeztetési folyamatokat követően, vitathatatlanul a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével és az általa rendelkezésre bocsátott tanácsi irányelv és rendeletalkotáshoz való jog biztosításával az érintett területen hozta meg az áttörést a normaalkotás folyamatában. A Tanács végül a Bizottság javaslatában szereplő, az egyes jogi garanciákra vonatkozó normaalkotást szétválasztotta:[373] 2009. november 30-án állásfoglalást fogadott el a büntetőeljárásban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről, mely több intézkedésre osztotta az elérendő célokat:

„E kérdések fontosságának és összetett jellegének tudatában megfelelőnek tűnik, hogy az átfogó koherencia biztosítása mellett lépésenként foglalkozzanak velük. Ha egyszerre egyetlen terület jövőbeli fellépéseivel foglalkoznak, minden egyes intézkedésre külön lehet összpontosítani, ami lehetővé teszi a problémáknak minden intézkedéshez hozzáadott értéket kölcsönző módon történő azonosítását és megoldását."

Az érintett intézkedések pedig az alábbiakban érhetők tetten:

- „A intézkedés": Fordítás és tolmácsolás
- „B intézkedés": A jogokról és a vádakról való tájékoztatás
- „C intézkedés": Jogi tanácsadás és költségmentesség
- „D intézkedés": Kapcsolattartás a családtagokkal, a munkaadókkal és a konzuli hatóságokkal
- „E intézkedés": A veszélyeztetett gyanúsítottakra vagy vádlottakra vonatkozó különleges biztosítékok
- „F intézkedés": Az előzetes letartóztatásról szóló Zöld Könyv

[371] Lásd jelenleg az EUMSz 82. cikke, az igazságügyi együttműködés büntetőügyekben című fejezet alatt.
[372] Bizottsági Javaslat Tanácsi Kerethatározat elfogadására vonatkozóan a büntetőeljárás bizonyos eljárási jogairól az Európai Unióban, European Commission, 28 April 2004, COM/2004/328.
[373] A Tanács állásfoglalása (2009. november 30.) a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről (EGT-vonatkozású szöveg) (2009/C/295/01), (11) preambulumbekezdés.

A cselekvési terv elfogadását követően számos irányelv látott napvilágot, melyek közül a dolgozat a témája szerint relevánsakat az alábbiakban részletes elemzésnek veti alá.[374] Az intézkedésekre vonatkozóan elfogadott irányelvek közül a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló 2012/13/EU irányelv[375], valamint a büntetőeljárás során az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatáshoz való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációs jogról szó 2013/48/EU irányelv[376] tartalmaz megerősítő intézkedéseket a konzuli védelem biztosítása tekintetében.

A 2012/13/Eu irányelv 4. cikke rögzíti, hogy a tagállamok biztosítani kötelesek az őrizetbe vett vagy fogva tartott gyanúsított és vádlottak számára, hogy azok haladéktalanul kézhez kapják a jogokról szóló írásbeli tájékoztatót.[377] E tájékoztató elolvasására lehetőséget kell biztosítani számukra, valamint arra, hogy a szabadságelvonásuk ideje alatt azt birtokukban tarthassák. Ezen írásbeli tájékoztatóra vonatkozóan az érintett cikk kiemelni, hogy tartalmaznia kell a konzuli hatóságok értesítéséhez való jogot is. A cikk rendelkezései szerint továbbá a nevezett tájékoztatót egyszerűen és közérthetően kell megfogalmazni, melyre vonatkozóan az irányelv mellékletként mintát is tartalmaz. A tagállamok biztosítják továbbá, hogy a gyanúsítottak és a vádlottak a jogokról szóló írásbeli tájékoztatót az általuk értett nyelven kapják meg. Abban az esetben, ha a jogokról szóló írásbeli tájékoztató a megfelelő nyelven nem áll rendelkezésre, a gyanúsítottakat és a vádlottakat az általuk értett nyelven szóban tájékoztatják a jogaikról.

[374]Az irányelvek többek között Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról, HL L 142/1., 2012.06.01.; Az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról, HL L 394/1, 2013.11.06.; Az Európai Parlament és a Tanács 2010/64/EU irányelve a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról, HL L 280/1, 2010.10.26., Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/343 irányelve a büntetőeljárás során az ártatlanság vélelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről, HL L 65/1, 2016.03.11.; Az Európai Parlament és a Tanács 2016/800/EU irányelve a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról, HL L 132/1, 2016.05.21.; Az Európai Parlament és a Tanács 2016/1919/EU irányelve a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről, HL L 297/1, 2016.11.04. A felsoroltak közül a dolgozat az első kettő irányelvet tárgyalja behatóan.

[375] Az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról, HL L 142/1., 2012.06.01.

[376] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról, HL L 394/1, 2013.11.06.

[377] A 2012/13/EU irányelv 1. sz. melléklete.

Mindazonáltal kiemeli a rendelkezés, hogy a szóbeli tájékoztatást követően részükre indokolatlan késedelem nélkül rendelkezésre bocsátják az írásbeli tájékoztatót is az általuk értett nyelven.[378]

A tájékoztató levél F pontja felszólítja az eljárás alá vont személyt, hogy amennyiben:

„Ön külföldi, közölje a rendőrséggel, ha fogva tartásáról tájékoztatni kívánja konzulátusát vagy nagykövetségét. Kérjük, azt is közölje a rendőrséggel, ha kapcsolatba kíván lépni a konzulátusa vagy a nagykövetsége egy tisztviselőjével."

Az irányelv tehát több szempontból is részletezi a BKE 36. cikkének rendelkezéseit, bővítve a fogadó állam és annak eljáró hatóságára vonatkozó kötelezettségeket. A konzuli védelemhez való jog érvényesülésének elősegítése érdekében a tájékoztatást minden esetben az érintett személy által értett nyelven íródott dokumentum rendelkezésre bocsátásához köti, és előírja annak az érintett személy által a szabadságelvonás teljes ideje alatti birtoklásának lehetővé tételét. Az irányelv számba veszi az eljárás során felmerülő nyelvi akadályok leküzdéséhez szükséges időbeli kiterjedést is, és könnyítést tesz a fogadó állam részére annyiban, amennyiben ha az írásbeli tájékoztató átnyújtására nem kerülhet sor haladéktalanul, úgy az érintett személy szóbeli tájékoztatására is lehetőséget biztosít. E szóbeli tájékoztatás azonban nem mentesíti a hatóságokat az írásbeli tájékoztató későbbi időpontban történő rendelkezésre bocsátása alól. Az irányelv kitér a tájékoztató megfogalmazására is, mely szerint a lehető legérthetőbben megfogalmazott tájékoztató átnyújtására kell törekedni, ezzel is hangsúlyozva az érintett fél tényleges tudomásszerzésének célját az őt megillető jogokról. Az irányelv melléklete mintát is tartalmaz az írásbeli tájékoztatóra vonatkozóan, mely azonban nem kötelező a tagállamokra nézve. Azt módosíthatják és kiegészíthetik a nemzeti szabályaik szerint.

A jogokról szóló tájékoztatót az őrizetbe vételkor vagy fogva tartás esetén kell átadni. Azonban a tagállamok a büntetőeljárás során más esetekben is adhatnak írásbeli tájékoztatást a gyanúsítottaknak vagy vádlottaknak.

Ami az átadás időpontját illeti, az irányelv (19) preambulumbekezdése szerint haladéktalanul szükséges tájékoztatni az érintett felet a jogairól, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülhessen. Legkésőbb a gyanúsított vagy a vádlott első hivatalos - rendőrség vagy más illetékes hatóság általi - kihallgatását megelőzően kell sort keríteni a tájékoztatásra.

[378] Ibid. 4. cikk.

Az irányelv által az Unió már ezekkel a rendelkezésekkel is lényegesen bővíti a kapcsolattartáshoz való jog BKE által lefektetett szabályait, szigorúbb követelményeket támasztva az uniós tagállamok eljáró hatóságai felé, nagyobb teret biztosítva a konzuli védelem megvalósulásának.

A 2013/48/Eu irányelv mindazonáltal a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogra vonatkozóan[379] még részletesebb rendelkezéseket fogalmaz meg.

Az irányelv a (36) preambulumbekezdésében expressis verbis hivatkozik a BKE 36. cikkére, mely rögzíti a szabadságelvonással érintett gyanúsítottaknak vagy vádlottaknak a konzuli segítségnyújtáshoz való jogát. Az irányelv e jogosultság alatt az államokra ruházott azon jogot érti, melynek értelmében saját állampolgáraikkal érintkezésbe léphetnek. A dolgozat által vizsgált konzuli védelmi szempontból figyelemre méltó fordulata az irányelvi bekezdésnek, hogy az érintett jogot voltaképpen az állam és állampolgár közti jogviszonyt illetően is az államok részére deklarálja, mintegy a személyi felségjoghoz kapcsolódóan a saját állampolgáraikkal történő kapcsolattartáshoz való jogként. Ez némiképp eltér a BKE által a végső szövegezésben elfogadott, és az érintett személy hozzájárulásához kötött értesítési kötelezettség megállapításától. A fordulatot ugyanakkor a cikk folytatása annyiban ellensúlyozza, hogy az államok ezen jogának gyakorlását a szabadságelvonással érintett gyanúsított és vádlott kívánságához köti. Ezáltal meghagyja az univerzális szabályozás alkotta eljárást, mely szerint az értesítési kötelezettséget az érintett fél kérelmére gyakorolja a fogadó állam hatósága.

Az irányelv 7. cikke tartalmaz részletesebb szabályozást a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogra. A rendelkezés szerint a nem az adott tagállam állampolgárságával rendelkező, szabadságelvonással érintett gyanúsítottak és vádlottak számára a tagállamok biztosítják a jogot, hogy az állampolgárságuk szerinti állam konzuli hatóságait indokolatlan késedelem nélkül tájékoztassák a szabadságelvonásról, továbbá- ha kívánják- kommunikálhassanak e hatóságokkal. Amennyiben a gyanúsított vagy vádlott kettő vagy több állampolgársággal rendelkezik, megválaszthatja, hogy- ha erre igényt tart- mely konzuli hatóságokat értesítsék a szabadságelvonásról, és melyikkel kíván kommunikálni. A rendelkezés megfogalmazásából ehelyütt is kitűnik, hogy az érintett fél mindenkoron dönthet az illetékes konzuli hatóság tájékoztatásáról, vagy a vele történő kapcsolatfelvételről, így a

[379] Cf. ECHR, *Lebois v. Bulgaria,* 67482/14, 19.01.2018.

jogosultságot az irányelv voltaképpen nem a küldő állam, hanem a konzuli védelemhez való jog jogosultjának biztosítja.

Az irányelv szintén tartalmazza a konzuli hatóságok általi látogatáshoz való jogot, a velük történő levelezéshez, beszélgetéshez kapcsolódó jogot, valamint a konzuli hatóságok közbenjárását az érintett fél jogi képviseletét illetően, amennyiben az érintett konzuli hatóság és az eljárás alá vont személy beleegyezik, vagy így kívánja.[380]

A 7. cikk (3) bekezdése rögzíti továbbá, hogy az érintett jogok gyakorlását a nemzeti jogszabályok vagy eljárások további rendelkezésekben szabályozhatják, amennyiben lehetővé teszik az említett jogok céljainak megvalósulását.[381]

A 2012/13 irányelv 8. cikkében továbbá a tagállamok részére előírja, hogy a gyanúsítottak és vádlottak számára nyújtott tájékoztatást jegyzőkönyvezési eljárással feljegyezzék. Biztosítaniuk kötelező a gyanúsítottaknak és a vádlottaknak, illetve ügyvédjüknek azt is, hogy jogorvoslattal élhessenek, amennyiben az illetékes hatóságok elmulasztják vagy megtagadják az ezen irányelv szerinti tájékoztatást.[382]

Láthatjuk tehát, hogy mindkét irányelv a Chartában foglalt nemcsak konzuli védelemhez való jog, de a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog magasabb szintű, továbbfejlesztett normaalkotását szintén célozta. Ezzel az érintett két irányelv a konzuli védelemhez való jogot nem csupán az uniós polgárok harmadik államban való tartózkodásuk alkalmával, de a tagállamok saját területi joghatóságuk gyakorlása során is felhívhatóvá teszi.

Hasonlóságot mutat ugyanakkor az uniós jogalkotói megoldás az Avena- ügyben,[383] a konzuli tájékoztatáshoz való jog kapcsán felvetett azon eljárásrendre, amely a konzuli kapcsolattartás jogának ismertetését tulajdonképpen a fejezetben korábban említett, Amerikai Egyesült Államokban „Miranda szabályként" ismert rendelkezéseihez, melynek alapján e jogról való tájékoztatást az őrizetbe vett vagy fogva tartott uniós polgár jogosultságai közé emeli. Az érintett ügyben ugyan a Nemzetközi Bíróság is elismeri, hogy egyes államokban helyi szinten a hatósági eljárások során alkalmazzák az elvet, de egységes szabályozás azonban nem került elfogadásra az USA tekintetében.[384] Mindezek alapján pedig megállapíthatjuk, hogy az Eu

[380] 2013/48/EU irányelv 7. cikk (2) bekezdés.
[381] Ibid. 7. cikk (3) bekezdés.
[382] Ibid. 8. cikk.
[383] ICJ, *Avena and Other Mexican Nationals-ügy (Mexikó v. Amerikai Egyesült Államok)*, Judgement, 31.03.2004., I.C.J. Reports 2004, 12., para 64.
[384] Ibid.

égisze alatt elfogadott, a tagállamok mindegyikére nézve kötelező erővel bíró szabályozás a nemzetközi jog univerzális, valamint az Amerikai Egyesült Államokkal történő regionális összehasonlítás alapján is a jelenlegi legszélesebb érvényesülését biztosítja a konzuli kapcsolattartáshoz való jognak.

A fentiek tekintetében megállapíthatjuk tehát, hogy az utóbbi évtizedek során a konzuli védelemhez való jog sérelmének felhívhatósága nagymértékben teret nyert, mely folyamat szerves részeként tekintetünk az EU által biztosított jogfejlesztésre is. A Nemzetközi Bíróság hatáskörén túl, az államok közötti jogvitákat meghaladóan, az EJEE- nek részes tagállamai vonatkozásában magánszemélyek részéről az EJEB előtt is felhívható jogosultsággá vált. Utóbbi tekintetében - mint ahogyan azt a dolgozat jelen fejezetében láthattuk, a tisztességes eljáráshoz való jog hatékony érvényesülésének garanciái között az EJEB a BKE 36. cikkére hivatkozva állapított meg jogsértést a tagállamok részéről. Az Európai Unió által pedig nemcsak a tisztességes eljáráshoz való jog garanciájaként, de az EUMSz 23. cikkéből fakadó jogosultság megsértése végett is felhívható vált az Európai Unió Bírósága előtt - ugyan erre vonatkozó döntés a dolgozat lezártáig nem született.

Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra a különbözőségre, mely az Alapjogi Charta 46. és 47. cikke közötti jogérvényesítés között merülhet fel. A Charta 46. cikke által biztosított konzuli védelem ugyanis a tagállamok részéről a saját alkotmányos szintű konzuli védelem biztosítását követeli meg a tagállamoktól, azaz nagymértékű diszkréciót hagy a nemzeti hatóságoknál a konkrét segítségnyújtás tekintetében, melyet a 2015/637/Eu irányelv és az ideiglenes útiokmányok létrehozásáról szóló irányelv is lefektet. Ezzel szemben a tagállamok közötti relációban, az Unió határain belüli eljárásokra is érvényesülő 2012/13/Eu, valamint a 2013/48/EU irányelv konkrét kötelezettségéket fogalmaz meg a tagállami eljáró hatóságok felé, amennyiben nem saját állampolgár gyanúsítottal, vádlottal szemben folytatnak eljárást. Ez utóbbi kikényszeríthetősége tehát sokkal egzaktabban módon érvényesülhet, felerősítve ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog jogi garanciáit a konzuli védelem biztosítása révén.

Megállapítható tehát, hogy az uniós jogszabályi környezet az univerzális nemzetközi jogi szabályozást szigorúbb keretek közé fekteti a tagállamok tekintetében, mindazonáltal teret enged az egyes tagállamok általi konkrét szabályozásra. A kapcsolattartáshoz való jog érvényesülésére vonatkozóan ennek megfelelően a dolgozat a következőkben egy tagállamok között érvényesülő konkrét bilaterális nemzetközi szerződést vizsgál, áttekintve annak viszonyát a BKE és a vonatkozó uniós szabályozáshoz, valamint egyik szerződő félként a Magyarországon érvényesülő, vonatkozó jogszabályhelyeket, teljes áttekintést nyújtva ezáltal

a nemzetközi univerzális szabályozási szinttől kiindulva a tagállami szabályok biztosította joggyakorlás megvalósulásáig.

VIII.7. A konzul szerepe a személyes szabadságuktól külföldön megfosztott magyar állampolgárok védelmében a büntetésvégrehajtás ideje alatt

Ahogyan azt a konzuli kapcsolatok jogának forrását vizsgáló II. fejezet is magában foglalja, a konzuli védelem szabályozása Magyarországon alapvetően az 1963. évi Bécsi Egyezményen alapszik, melyet specifikál és kiegészít a 2001. évi XLVI. tv a konzuli védelemről, és a törvény végrehajtására elfogadott 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól. A védelemre való jogosultság Magyarországon alaptörvényi szinten is rögzített, mely rendelkezés több szempontból is kiemelt jelentőségű. Mindenekelőtt magában foglalja, hogy az állampolgár védelemre jogosult az állam részéről. A védelmi jogok pedig az alapvető emberi jogok pozitív oldalát jelentik, azaz az állam részéről cselekvést követelnek, fogalmaznak meg. Országunk Alaptörvénye egyértelműen kifejezi, hogy Magyarország vállalja az ezen védelemmel együtt járó többletterheket, kötelezettségeket, ezáltal a magyar állampolgárok alapvető jogként tarthatnak igényt az állam által biztosított konzuli védelemre. Ezen megközelítésben vizsgálva a konzuli védelem biztosítását, a szolgáltatási jogok tulajdonságait tudhatja magáénak, ugyanis az egyén ebben az esetben - ahogyan azt Georg Jellinek is megállapítja[385]- az állam pozitív cselekvését, szolgáltatását veheti igénybe saját érdekeinek védelmében. A klasszikus emberi jogi felfogás alapján az állami beavatkozás tilalmára helyeződött a hangsúly, de a védelmi jogok érvényesülése nem passzív, mindinkább az állam aktív közreműködését igényli, azaz komoly költségeket teremt az állam számára. Mivel azonban a védelmi jogok egyetemes morális elvek alapján illetik meg a személyeket, ezért a jogok érvényesüléséhez szükséges költségek nem indokolhatják ezen jogok csorbítását.[386] Másrészről, ez az állami védelmet biztosító jog mindezeken túl nem kerül korlátozásra az állampolgárok körében, azaz nem létezik olyan alanyi kör, melyet akár a nemzetközi, akár a hazai szabályozás kizárna a jogosult állampolgárok köréből. A korábbi, szocialista időszakban érvényesülő belső konzuli utasítások, sőt még az Alkotmányunk is tartalmazta, hogy a jogellenesen külföldön tartózkodó magyar állampolgárokat az állam nevében eljáró konzul nem részesíthette érdekvédelemben. Hatályos Alaptörvényünk a törvényszerűség feltételét immáron nem tartalmazza, nem ad alapot kivételek megteremtésére.

[385] JELLINEK, Georg: S*ystem der subjectiveen öffentlichen Rechte,* J.C.B. Mohr, Tübingen, 1905, 86.
[386] HALMAI – TÓTH i.m. 95.

A segítségnyújtás ennek megfelelően biztosítandó a fogadó államban szabadságától megfosztott személynek is. Miután az Alaptörvény megkülönböztetés nélkül, minden magyar állampolgár számára biztosítja a konzuli védelmet, arra való tekintet nélkül, hogy mi a külföldi tartózkodásának oka, avagy célja, ezért a rendelkezés mindkét fordulata alapján egyértelműsíthető, hogy a konzuli védelem megilleti azokat a magyar állampolgárokat is, akiket a külföldi államban akár átmenetileg, akár tartósan szabadságuktól megfosztottak. A védelem biztosítására a két ország között érvényes egyezmények, illetőleg az általánosan elfogadott nemzetközi jogi normák alapján (így a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény, illetőleg a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés) támasztott követelmények tiszteletben tartásával kerül sor. Annak okán, hogy ez a tevékenység összeütközhet a területi, azaz a fogadó állam jogalkalmazó tevékenységével, a fogadó és küldő állam között létrehozott szerződésben minél szélesebb körben kívánják szerveik hatáskörét, működési körét rögzíteni.[387]

VIII.8. A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény vonatkozó rendelkezései

Az 1963-as Bécsi Egyezmény által rögzített, fogvatartottakat megillető jogokat tovább részletezi a 2001. XLVI. törvény 8. § - a az Egyezményben foglalt feltételeknek megfelelően.[388] A konzuli szolgálat a külföldön tartózkodó magyar állampolgárnak, ha ellene a fogadó állam hatósága a személyes szabadság korlátozásának bármely formáját alkalmazza, az alábbi segítséget nyújtja:

- amennyiben a fogva tartás tényéről bármely forrásból értesül, tisztázza a védelemnyújtáshoz szükséges adatokat,
- a fogadó állam szabályaival összhangban kapcsolatba lép a fogva tartottal, és kérésére tájékoztatja az ügyre vonatkozó, a fogadó államban hatályban lévő jogszabályok lényegéről,
- késedelem nélkül értesíti a fogva tartott által megjelölt személyt,
- kérés esetén tanácsot ad a védőválasztáshoz és tolmács igénybevételéhez.

A törvényhez csatolt indokolás is alátámasztja, hogy a nemzetközi jog szabályai a konzuli tisztviselő és a küldő állam állampolgára közötti kapcsolattartást minden körülmények között,

[387] TÓTH Judit i.m. 339.
[388] 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről.

még akkor is biztosítják, ha a küldő állam állampolgára személyi szabadságát a fogadó állam hatóságai korlátozzák.

A jogszabályi rendelkezés első pontja magában foglalja azt az esetkört, mely alapján a BKE 36. Cikke szerint a személyi szabadságában korlátozott személy kérésére, a fogadó állam hatóságainak a konzuli tisztviselőt késedelem nélkül értesíteniük kell a letartóztatásról, őrizetbe vételről vagy a más formában történt fogva tartásról.

Az univerzális szabályozáson túl, kétoldalú konzuli egyezmények tovább specializálhatják a fogadó állam hatóságaira háruló értesítései kötelezettséget, így meghatározhatják azt az időtartamot, amelyen belül az értesítésnek meg kell történnie, illetve az értesítés feltételéül nem írja elő az érintett kifejezett kérését. Erre sor került a későbbiekben tárgyalt Magyarország és Belgium közötti kétoldalú konzuli egyezményben is.

Azonban a fogadó állam hatóságai részéről előfordulhat mulasztás, ezért a törvény nevezett cikkének pontja magában foglalja a más forrásokból származó tudomásszerzést is. Így tehát, amennyiben a konzuli szolgálat bármilyen forrásból magyar állampolgár fogva tartásáról szerez tudomást, tisztázza a védelemnyújtáshoz szükséges adatokat, s a körülményeknek leginkább megfelelő módon kapcsolatba lép a fogva tartottal annak érdekében, hogy tisztázza, kívánja-e valamely hozzátartozója értesítését, igényli-e a konzuli szolgálat tanácsát, támogatását, vagy fellépését. A konzuli szolgálat a továbbiakban is figyelemmel kíséri a fogva tartás körülményeit, valamint az eljárásban a nemzetközi jogi szabályok - mindenekelőtt az emberi jogok és alapvető szabadságok - tiszteletben tartását.[389]

A tárgyalt törvény alapján a konzuli szolgálat figyelemmel kíséri a fogva tartás körülményeit, valamint azt, hogy a magyar állampolgárral szemben folytatott eljárás során tiszteletben tartják-e a nemzetközi jogi szabályokat, továbbá a fogadó államnak a kényszerintézkedések elrendelésére és foganatosítására vonatkozó rendelkezéseit. Ezen körülményekről és a fogva tartott állapotáról a konzuli tisztviselő lehetőség szerint személyes látogatás keretében győződik meg, különösen, ha a fogva tartott a bántalmazására vagy az egészségét, testi épségét veszélyeztető körülményekre tesz panaszt. Amennyiben pedig a fogva tartott kiskorú,

[389] http://www.kulugyminiszterium.hu/8F64A856-7EDD-475D-A6B0-980BB73DEC6D/FinalDownload/DownloadId-9B724AFBD3442B0C74B7725BFB7A7973/8F64A856-7EDD-475D-A6B0-980BB73DEC6D/NR/rdonlyres/08AD8B98-6D96-472AC-AE87-A22E49365FEE/0/XLVI_2001tv_konzulivedelemrol.pdf (2016.05.28.).

cselekvőképessége egyéb okból hiányzik vagy korlátozott vagy várandós anya, soron kívül meg kell látogatni.

Ami az érintett személlyel történő kapcsolatfelvételt illeti, a Bécsi Egyezmény fontos kritériumot fogalmaz meg azáltal, hogy a konzuli tisztviselőknek tartózkodniuk kell a nevezett személy érdekében való fellépéstől, ha az illető ezt kifejezetten ellenzi. Ennek tisztázását a gyakorlatban egy formanyomtatvány kitöltésére való felkéréssel valósítják meg, melyen az érintett fogvatartott nyilatkozik arról, hogy kíván-e konzuli védelemben részesülni. Amennyiben igényt tart erre, úgy a védelemnyújtáshoz szükséges adatokra vonatkozó részét is kitölti a kérdőívnek.

A konzul ugyanakkor minden esetben természetesen a fogadó állam szabályaival összhangban lép kapcsolatba a fogvatartottal. A látogatás időpontjának meghatározását követően a konzul késedelem nélkül értesíti a fogva tartott által megjelölt személyt, s kérésére átadja számára a fogvatartott üzenetét. Fontos kiemelni, hogy a konzul a fogva tartott bármelyik hozzátartozóját csakis az érintett személy hozzájárulásával tájékoztathatja az érintett személy hollétéről, a vele kapcsolatos információkról. Beleegyezése nélkül még akkor sem adhat ki róla információt, ha a hozzátartozók erre vonatkozó kéréssel fordulnak a konzulhoz. Amennyiben a konzul a fogvatartott hozzátartozóitól a látogatást megelőzően e-mailt, levelet vagy faxot kér és kap, azokat cenzúra-mentesen adhatja át az őrizetben tartott személynek. A konzul a bv. intézet illetékes személyével azonnal konzultálhat, ha látogatása során állampolgára embertelen bánásmódra, illetve megkülönböztetően hátrányos vagy súlyosan méltánytalan egyéni helyzetére panaszkodik. Így a konzul interveniálhat (lehetőség szerint) kisebb létszámú zárkában történő elhelyezés, eseti gyógyszeres kezelés vagy egyéb egészségügyi ellátás, könyvtárhasználat, belső nyelvtanfolyamon való részvétel biztosítását kérheti a magyar fogvatartott érdekében.

A magyar törvényi rendelkezések összességében tehát megfelelnek a BKE 36. cikke szerinti kritériumoknak, mely szerint a fogvatartottal való személyes érintkezést is lehetővé teszi a konzuli tisztviselő számára. Ezt azonban a 2. bekezdés szerint a fogadó állam jogszabályaival összhangban kell gyakorolni, így a fogadó állam megkövetelheti a látogatási szándék kellő időben történő, előzetes bejelentését vagy előírhatja a látogatás körülményeit. A tárgyalt két ország között létező kétoldalú konzuli egyezmény szintén tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. A személyes látogatás egyebekben elsősorban akkor lehet indokolt, ha az érdekvédelem szempontjából lényeges körülményről más módon nem lehetséges meggyőződni, a fogva tartottnak nincs vele rendszeres kapcsolatban álló jogi képviselője vagy hozzátartozója.

Különösen indokolt a késedelem nélküli látogatás olyan személy esetén, akinek a számára a fogva tartás fokozott hátrányt jelent, illetve, aki ügyei önálló vitelére nem, vagy csak részben képes.[390]

A külpolitikáért felelős miniszter a konzuli védelemről szóló törvényben rögzített fejezeti kezelésű előirányzat terhére vissza nem térítendő eseti támogatást nyújthat, ha a fogva tartás körülményei a fogva tartott életét, testi épségét vagy egészségét nyilvánvalóan és súlyosan veszélyeztetik, és támogatására nincs más lehetőség. Nevezett rendelkezés megteremti azt a lehetőséget, hogy a Külgazdasági és Külügyminisztérium konzuli kölcsönökre szolgáló költségvetési előirányzatának terhére vissza nem térítendő eseti támogatás legyen nyújtható a külföldön fogva tartott magyar állampolgárnak az előbb felsorolt körülmények fennállása esetén. Tekintettel arra, hogy ilyen támogatás nyújtására hangsúlyozottan kivételes esetekben kerülhet csak sor, indokolt az erről szóló döntést a külpolitikáért felelős miniszter mérlegelési jogkörébe utalni. A támogatás szükségessége ultima ratioként felmerülhet az olyan államban fogva tartott magyar állampolgárok tekintetében, ahol a büntetésvégrehajtási rendszer nem biztosítja ellenszolgáltatás nélkül még a minimális létszükségleteket (pl. ivóvíz, élelmiszerek, életmentő gyógyszerek) sem. Mindazonáltal ezekben az esetekben is szigorúan érvényesül e segítségnyújtási forma szubszidiárius jellege, vagyis az a feltétel, hogy az érintett személy más általi vagy más módon történő támogatására nincs lehetőség.[391]

A konzuli védelemről szóló törvény 10. §-a is rögzíti: a konzuli védelem alapvető feltétele, hogy a 8-9. §-ban foglalt eljárás kezdetén tisztázzák, hogy a fogva tartott kívánja-e az érdekében történő fellépést. A konzuli szolgálat nem léphet fel annak a személynek az érdekében, aki ezt ellenzi. Cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy esetén a konzuli szolgálat beszerzi a törvényes képviselő nyilatkozatát, és annak alapján dönt a további eljárásról feltéve, hogy az ezzel járó késedelem nem sérti vagy veszélyezteti a magyar állampolgár érdekvédelmének ellátását.

[390] http://www.kulugyminiszterium.hu/8F64A856-7EDD-475D-A6B0-980BB73DEC6D/FinalDownload/DownloadId-9B724AFBD3442B0C74B7725BFB7A7973/8F64A856-7EDD-475D-A6B0-980BB73DEC6D/NR/rdonlyres/08AD8B98-6D96-472C-AE87-A22E49365FEE/0/XLVI_2001tv_konzulivedelemrol.pdf (2016.05.28.).
[391] http://www.kulugyminiszterium.hu/8F64A856-7EDD-475D-A6B0-980BB73DEC6D/FinalDownload/DownloadId-9B724AFBD3442B0C74B7725BFB7A7973/8F64A856-7EDD-475D-A6B0-980BB73DEC6D/NR/rdonlyres/08AD8B98-6D96-472C-AE87-A22E49365FEE/0/XLVI_2001tv_konzulivedelemrol.pdf (2016.05.28.).

VIII.9. Magyarország és Belgium között fennálló kétoldalú konzuli egyezmény

Az 1978. évi 25. tvr hirdette ki Magyarországon az akkor Magyar Népköztársaság és a Belga Királyság között Budapesten, az 1976. évi július hó 9. napján aláírt Konzuli Egyezményt, mely Egyezmény 38. cikke az 1963-as Bécsi Egyezmény rendelkezései alapján lefekteti a két állam vonatkozásában irányadó szabályozást a konzuli tisztviselő intézkedéseire a személyes szabadságától bármilyen módon korlátozott személy tekintetében.[392]

A BKE rendelkezéseit követve ezen kétoldalú egyezmény alapján a két állam konzuli tisztviselőinek joga van a konzuli kerületben arra, hogy a küldő állam bármelyik állampolgárával találkozzék, vele szóban vagy írásban érintkezzék, neki tanácsot adjon és neki minden segítséget megadjon, ideértve bármilyen jogi segítség biztosítására tett intézkedéseket is. A kétoldalú egyezmény hangsúlyozza, hogy a fogadó állam semmilyen módon nem akadályozza a küldő állam állampolgárát abban, hogy a konzulátussal kapcsolatba lépjen vagy azt felkeresse.

A fogadó állam az 1963-as Bécsi Egyezmény által rögzített azon kötelezettségét, mely szerint illetékes hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíteni a küldő állam konzuli képviseletét, ha annak a konzuli kerületében a küldő állam honosságával rendelkező valamely személyt letartóztattak, bebörtönöztek, előzetes letartóztatásba helyeztek vagy bármely más módon feltartóztattak. A kötelezettséget a kétoldalú konzuli egyezmény oly módon specializálja, hogy ezen intézkedések foganatosítására a fogadó állam illetékes hatóságai számára három nap határidőt szab. Ezzel szoros összefüggésben rögzíti a kétoldalú megállapodás továbbá, hogy ugyancsak a legrövidebb belül kell továbbítani a letartóztatott vagy személyes szabadságában bármilyen más módon korlátozott személy minden közlését a konzulátusnak. Utóbbi esetben a megállapodás enyhít a háromnapos konkrét határidő betartásának kötelezettségén.

A kétoldalú egyezmény a BKE 36. cikkének 2. bekezdésére figyelemmel magában foglalja továbbá a konzuli tisztviselőnek azt a jogát is, hogy a küldő állam letartóztatott, személyes szabadságában bármilyen más módon korlátozott vagy szabadságvesztés büntetését töltő

[392] 1978. évi 25. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Belga Királyság között Budapesten, az 1976. évi július hó 9. napján aláírt Konzuli Egyezmény kihirdetéséről.

állampolgárát a vele szemben megtett intézkedéstől számított négy napon belül meglátogassa és vele beszélgetést folytasson.

Az egyezmény alapján a fogadó állam továbbá lehetőséget biztosít a küldő állam konzuli tisztviselőjének arra is, hogy a küldő államnak a szabadságvesztés büntetését töltő állampolgárát időszakosan - egy hónapnál nem hosszabb időközökben - meglátogathassa.

Szintén a Bécsi Egyezményben foglaltak alapján a megállapodás lefekteti, hogy a fogadó állam illetékes hatóságai késedelem nélkül tájékoztatják a küldő államnak a letartóztatott, a személyes szabadságában bármilyen más módon korlátozott vagy a szabadságvesztés büntetését töltő állampolgárát a fent nevezett intézkedésekről.

VIII.10. Részkövetkeztetések

A konzul eljárása a fejezet vizsgálódása alapján mindenekelőtt azt a célt szolgálja, hogy az állampolgárok emberi jogainak és alapvető szabadságainak külföldön való minél teljesebb érvényre jutását elősegítse. Ennek keretén belül a konzul biztosítja a fogva tartott személy tekintetében mind az általános jellegű tanácsadás és segítségnyújtás, mind pedig a speciális esetekben szükséges egyéb konkrét segítségnyújtás lehetőségét, értve ezalatt a vissza nem térítendő eseti támogatás nyújtásának esetkörét is. A konzuli tevékenység során a jogvédelem tekintetében éppen olyan hangsúllyal védelmezi az érintett személyek jogait az illetékes konzul, mint ahogyan a Bécsi Konzuli Egyezmény 5. cikkében jegyzett valamennyi ügycsoport vonatkozásában, eleget téve mindazonáltal a fejlett uniós tagállamok joggyakorlatában tetten érhető követelményrendszernek is.

Fentiek alapján megállapítható, hogy az uniós jogvédelem és annak nyomán megvalósuló magyar szabályozás biztosítja azokat a lehetőségeket a fogvatartottak számára, melyeket az univerzális, illetve az európai regionális nemzetközi jogi szabályozás megkíván. Ezen túlmenően az alaptörvényi szinten rögzített konzuli védelmen túl, a törvényi és annak végrehajtására elfogadott rendeleti szintű rögzítés külön foglalkozik a fogvatartottak számára nyújtandó konzuli védelmi feladatokkal, mely alátámasztja az állam tevékeny fellépését a külföldön szabadságuktól megfosztott magyar állampolgárok védelme területén. Az érvényben lévő uniós jogszabályok pedig tovább segítik a tagállamokat, mind a bűnüldözés, mind pedig az elkövetők jogi sorsának rendezése kapcsán megvalósuló együttműködésben. Mindezen

eljárásjogi szabályok pedig megkönnyítik a konzuli védelem megvalósítását az uniós tagállamokban szabadságuktól megfosztott uniós polgárokkal szembeni eljárás vonatkozásában. A fejezetben összefoglalt univerzális, valamint regionális jogszabályi, valamint bírósági esetjogi vizsgálódás alapján láthattuk tehát, hogy az uniós jogszabályi környezet az univerzális nemzetközi jogi szabályozást szigorúbb keretek közé fekteti a tagállamok tekintetében, erőteljesebb jogérvényesülést biztosítva ezáltal az uniós polgároknak biztosított konzuli tájékoztatáshoz való jogot illetően.

IX. KONZULI VÉDELEM A VÁLSÁGHELYZETEK FENNÁLLTAKOR

Ahogyan a dolgozat korábbi fejezetei is magában foglalják, a Maastrichti Szerződéssel életre keltett uniós polgárság diplomáciai és konzuli védelme jóllehet már a szerződésmódosítás hatályba lépését követően elvárásként jelent meg a tagállamokkal szemben, a gyakorlati megvalósítása a kezdeti időkben ennek ellenére a tagállamok önálló fellépése szerint zajlott. Az elméleti lehetőség megteremtése ugyanakkor kulcsfontosságú momentuma volt az uniós polgárság védelmezésének. A Maastrichti Szerződés 1993-as hatályba lépését követően megkezdte működését - a dolgozat korábbi fejezetében már említett - a kizárólag konzuli védelem témájával foglalkozó munkacsoport (COCON) a Tanácson belül. A munkacsoport által elfogadott, elsőként csupán soft law erejű aktusnak minősülő iránymutatásokat ugyan a tagállamok figyelembe vették a konzuli fellépés során, ez azonban kevésnek bizonyult a konzuli védelem együttes biztosításának elősegítéséhez.[393] Az időközben fellépő válsághelyzetek során veszélybe került uniós polgárok megsegítésére azonban egyre égetőbb szükség mutatkozott, a tagállami konzuli fellépés önmagában kevésnek bizonyult, tekintettel a külföldre utazás megnövekedésének, egyre több uniós tagállami polgár külföldön tartózkodásának.[394] A konzuli képviseletek kapacitásának végessége és ezzel párhuzamosan a külföldön segítségre szoruló állampolgárok számának erőteljes növekedése révén tehát egyre égetőbb feladattá vált a tagállamok konzuli fellépésének összehangolása. A változó globális biztonságpolitikai helyzet, a terrorcselekmények által felállított kihívások egy országon belüli megoldása gyakorlatilag ellehetetlenült, ezért az együttműködésre való törekvésnek nem csak elméletben, de a gyakorlatban történő megvalósítására is fokozott igény mutatkozott. Ahhoz azonban, hogy a konzuli védelem kapcsán az Unió tagállamai közösen léphessenek fel harmadik országok tekintetében, elkerülhetetlen az Unión belüli tagállamok nemzeti alkalmazkodása is. Az érintett intézményi változtatások, az egyes politikák rangsorolása, vagy akár az értékek újradefiniálása, rangsorának felállítása is az egyes tagállamok feladatává vált, ugyanis az uniós szinten

[393] Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries.

[394] Így a 2001-ben történt World Trade Center elleni támadás, a 2004-es dél-kelet-ázsiai cunami, vagy a 2005-ös Katrina hurrikán az Amerikai Egyesült Államokban. A 2004-es cunami esetében például tizenhét tagállamnak volt képviselete Thaiföldön, Sri Lankán viszont mindössze hatnak. Lásd bővebben A Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, COM(2006)712, 28.11.2006, para 1.5.

meghozott közpolitikai döntések elhelyezésére volt szükség egy államon belüli keretben, a tagállami együttműködés síkján.[395]

Jelen fejezet célja megvizsgálni azokat a fejlődési szakaszokat, melyek hozzájárultak a konzuli védelem uniós szinten történő biztosításához, és ehhez kapcsolódóan a válsághelyzetek alkalmával történő fellépésre szánt kiemelt figyelmet. Kitekintést nyújt arra a változásra, mely magában a konzuli védelem állampolgári felfogásában következett be, és amely számottevő jelentőséggel bír a konzuli fellépés folyamatos fejlesztése tekintetében, ezért nem hagyható figyelmen kívül. Mindazonáltal a fejezet legfőbb célja áttekinteni azokat az eszközöket, melyek a konzuli védelem válsághelyzetek megelőzésére, illetve azok kezelésére szolgálnak, valamint tanulmányozni a konkrét válságszituációk megoldására alkalmazott eszközöket, azok hatékonyságát. Összegzésként értékeli az eddig elért eredményeket és a jövőben felhasználható, a válsághelyzetekben történő fellépésre vonatkozó, a 2015/637/Eu irányelvet követően felvetett javaslatokat.

IX.1. A válsághelyzet fogalmának tisztázása a konzuli védelem szemszögéből

Az Unió válsághelyzetekben alkalmazott mechanizmusainak számba vételéhez elkerülhetetlen a válság fogalmi jelentésének tisztázása. A kifejezés napjainkban ugyanis egyre elterjedtebb, számos esetben már-már indokolatlanul is megjelenik. Az egyes katasztrófahelyzetekkel foglalkozó nemzetközi szerződések fogalomhasználata is hasonló elemeket tartalmaz.[396] Példaként említve a „Távközlései erőforrások biztosításáról katasztrófaelhárítás és mentés céljaira" tárgyú Tamperei Egyezmény[397] 1.cikkének (6) bekezdése szerint a válsághelyzet a társadalom működésének súlyos zavarait jelenti, amely jelentős, széles körben jelentkező fenyegetés az emberi életre, egészségre, a tulajdonra vagy környezetre nézve, legyen az akár baleset, természet vagy ember által okozott esemény, illetve hirtelen bekövetkező vagy egy összetettebb, hosszú távú folyamat eredmény. A nemzetközi szerződések kapcsán megjelenő megfogalmazások alapján így amit a konzuli védelem kapcsán válsághelyzetnek tekint a

[395] The Davignon Report Report on the problems of political unification, prepared by the Davignonl Committee and adopted by the foreign ministers of the ECMember States Luxembourg, 27 October 1970. https://is.muni.cz/el/1423/jaro2005/EVS704/um/272903/davignon.pdf (2017.11.10.).

[396] A válsághelyzet fogalmának elemzéséről bővebben lásd DE GUTTRY, Andrea: *Surveying the Law*. In: DE GUTTRY, Andrea – GESTRI, Marco – VENTURINI, Gabriella szerk.): *International Disaster Response Law,* T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands, 2012, 6.

[397] „Távközlési erőforrások biztosításáról katasztrófaelhárítás és mentés céljaira" tárgyú Tamperei Egyezmény, 1998. június 18. [Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations , Article 1 (6)].

szakirodalom, az egy olyan széles kiterjedésű, váratlanul bekövetkező esemény, amely előre nem látható, a társadalom alapvetői értékeit fenyegeti és éppen ezért azonnali fellépést igényel.[398] Válsághelyzetnek tekintendő a földrengés, fékezhetetlen erdőtűz, terrortámadás vagy országos járvány. Mindezen események közös jellemzője, hogy a mindennapi rutin és a létező erő- és anyagi források nem elegendőek a válsághelyzet kezeléséhez.[399] Tehát egy szituáció válsághelyzetként történő értékeléséhez elengedhetetlen a fenyegető veszély, a kiszámíthatatlanság és az azonnali reakció szükségessége.[400] Mindazonáltal megjegyzendő, hogy valamennyi válsághelyzet más és más természetű, változó kiváltó okokkal, az esetleges közreműködőkkel, a válaszlépésekkel és a helyreállítási mechanizmusokkal egyaránt.

A válsághelyzet kezelése kapcsán nyilvánvaló felelősséggel bír a fogadó állam, azonban a külföldiek teljes körű védelmének biztosítása irreális elvárás volna, ezért a küldő állam által biztosított konzuli segítségnyújtás számottevő jelentőséggel bír ezen alkalmak fennálltakor.[401] Mindezeken túl azonban az államok sem rendelkeznek minden más ország területén külképviselettel, legfőképpen finanszírozási problémákból fakadóan. Ennek következtében az érintetett államok gazdasági, történelmi kapcsolatai, turisztikai viszonyai, az állampolgárok utazási és tartózkodási hajlandósága befolyásolja az erről szóló döntéseket, így az egyes államok által felállított külképviseleteket. Így az Európai Unió 27 tagállama mindössze három harmadik államban rendelkezik egyaránt képviselettel: Oroszország, a Kínai Népköztársaság és az Amerikai Egyesült Államok területén. [402] Ezért, amikor válságszituációban rekedt állampolgár megsegítéséről van szó, konzuli feladatokat ellátó külképviselet hiányában képtelen minden egyes tagállam a hatékony fellépésre. Miután pedig körülbelül kétmillió uniós polgár él harmadik állam területén és megközelítőleg hét millióan utaznak az EU határain kívülre évente,[403] ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem bír konzuli feladatokat ellátó képviselettel, a tagállami együttműködés meghatározó és elengedhetetlen az uniós polgárok védelmének biztosítása érdekében, hiszen még a legfelszereltebb, anyagi és humán

[398] OLSSON, Stefan: *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies,* Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2009, 2.
[399] OLSSON i.m. 2.
[400] DRENNAN, Lynn T. – MCCONNELL, Allan: *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, Routledge, London, 2012, 16.
[401] International Law Commission, Protection of persons in the event of disasters, Texts of draft Articles 6, 7, 8 and provisionally adopted by the Drafting Committee on 6, 7 and 8 July 2010, UN Doc. A/CN.4/L.776, 14 July 2010, Article 9 (1).
[402] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: A jelenlegi helyzet és a további teendők, COM(2011) 149, 2011.3.23.
[403] A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az európai unió hozzájárulása a kérdéshez COM(2007) 767, 5.12.2007, para 2.

erőforrásokkal egyaránt ellátott külképviseletek sem képesek olyan hatékonysággal fellépni önmagukban, mint a tagállamok együttesen megvalósított védelme esetében.[404]

IX.2. A válságkezelésre vonatkozó kezdeti szabályozás

1990. augusztus 2-án Kuvait iraki lerohanása során több olyan túszejtésre is sor került, ahol az európai túszok nem rendelkeztek a tagállamuk szerinti nagykövetséggel vagy konzuli képviselettel.[405] Az eset rávilágított a hiányosság súlyos következményeire, így az Európai Bizottság az 1990. október 21-i, a politikai unió kérdéseivel foglalkozó kormányközi konferencián javaslatot tett a jövőbeni Európai Unió létrehozásáról szóló alapszerződésének rendelkezései közé azon cikkely beillesztésére, mely lehetővé teszi a tagállamok állampolgárai számára, hogy harmadik ország területén való tartózkodásuk esetén jogosultak legyenek az Unió bármely tagállamának védelmére, az adott tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett.[406] A COCON munkacsoport megalakítását követően meg is kezdte az egyeztetéseket, majd iránymutatásokat alkotott a tagállamok számára a tagállami képviselettel nem rendelkező állampolgárok számára nyújtandó uniós tagállami védelemről.[407] A dokumentumra vonatkozóan kizárólag a tagállami érintett hatóságok részére biztosították a hozzáférést. Az iránymutatás tartalmazta, milyen körülmények fennállásakor fordulhat az adott állampolgár másik tagállami konzuli vagy diplomáciai képviselethez segítségért, úgymint baleset, súlyos betegség, letartóztatás. A harmadik országok érintett hatóságait az iránymutatás tartalmáról az Elnökséget ellátó tagállam szóbeli jegyzékváltás által értesítette.[408] A Bizottság kifogásolta többek között azonban, hogy az iránymutatásban foglaltak annak ellenére, hogy a tagállamok, illetve a harmadik államok érintett hatóságai értesítést kaptak az Unió keretein belül megvalósuló védelemről, erről a tagállami polgárok nem szereztek tudomást, így adott esetben nem is folyamodtak másik tagállami külképviseletéhez védelemért. Így valójában az egész jogosultság lényege került veszélybe, melynek elkerülése érdekében a Bizottság sürgős

[404] PORZIO i.m. 93-97.
[405] IANNIELLO-SALICETI (2011) i.m. 91-109.
[406] Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries.
[406] Report from the Commission on the Citizenship of the Union, Document COM (93) 702, 21 December, 1993.
[407] Guidelines on Cooperation between Member States' Missions and Commission Delegations in Third Countries and within International Organizations in CFSP Matters, doc. 12094/00; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in the Event of a Crisis in Third Countries, doc. 7562/01; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries, doc. 10109/2/06.
[408] Report from the Commission on the Citizenship of the Union, Document COM (93) 702, 21. December, 1993. http://aei.pitt.edu/5025/1/5025.pdf (2015.03.20.).

cselekvési tervet irányozott elő, és a Tanács még 1995-ben elfogadta az 95/553/EK határozatot.[409]

A határozat még nem rendelkezik kifejezetten a válsághelyzetek kezeléséről, célja az uniós polgárok által igénybe vehető tagállami konzuli segítség feltételeinek nagyvonalakban történő tisztázása. A segítségnyújtás alatt a határozat alapján a halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel, letartóztatás, erőszakos bűncselekmény áldozata, illetve a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítségre terjed ki. A felsorolás azonban nem taxatív jellegű, lehetővé teszi ugyanis, hogy a tagállami képviselet bármely uniós polgár segítségére lehet, aki azt más körülményekre tekintettel kéri. A határozat ugyanakkor önmaga rendelkezik a megkülönböztetés tilalma alóli kivételről, amennyiben lehetővé teszi a segítséget biztosító tagállam számára a pénzsegély megtagadását másik tagállam állampolgárától, amennyiben az érintett állam illetékes hatóságai nem adnak a pénzsegély biztosítására előzetes engedélyt. Bár említést tesz a bajba jutott állampolgárok megsegítéséről, valamint hazatelepítéséről, egyéb részletekbe nem bocsátkozik annak végrehajtására vonatkozóan, a csoportos segítségnyújtásról pedig nem tesz említést.

Szintén a tagállamok külföldön biztosított védelméhez kapcsolódik a 96/409/KKBP határozat[410] elfogadása, mely olyan ideiglenes útiokmány létrehozásáról rendelkezik, melyet az uniós tagállam bocsát ki az unió bármely tagállamának állampolgára részére, aki valamely módon kikerült az útiokmánya birtokából és a harmadik államból történő hazajutása érdekében fordul a konzuli hatóságokhoz. A határozat többek között rendelkezik azokról a feltételekről, melyek fennállása esetén a tagállam konzuli tisztviselője ideiglenes útiokmányt állíthat ki, nem tartalmaz rendelkezéseket azonban arra vonatkozóan, hogy válsághelyzet fennállása esetén hogyan járjanak el a konzuli tisztviselők elveszett útiokmány ügyében.

Magyarországon az előző határozattal egyező módon, a konzuli védelemről szóló törvény s annak végrehajtására hivatott KüM rendelet ülteti át és lépteti életbe ezen határozat rendelkezéseit. A határozat többek között rendelkezik azokról a feltételekről, melyek fennállása esetén a tagállam konzuli tisztviselője ideiglenes útiokmányt állíthat ki. Ez lehetséges abban az esetben, ha a képviselet nélkül uniós polgár úti okmánya elveszett, azt eltulajdonították, megsemmisült, megrongálódott vagy más okból nem rendelkezik utazásra alkalmas

[409] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről.
[410] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozat egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról, 1996. június 25., HL L 168, 1996.07.06., para 4.

okmánnyal. Nevezett helyzetek fennállása esetén azonban kizárólag akkor jár el másik tagállam konzuli szolgálata, amennyiben az állampolgárság szerinti állam által kiállított úti okmány beszerzése aránytalan nehézséggel járna vagy aránytalanul hosszú időt venne igénybe.

E két határozat rendelkezései alapján láthatjuk, hogy az uniós jogalkotás ekkor elsősorban az uniós polgárság azonosságának érzékeltetése, az európai összetartozás eszméjének erősítése céljából az összehangolt konzuli fellépés alapjait fektette le, ami önmagában hatalmas előrelépés egy képviselettel nem rendelkező, bajba jutott állampolgár számára, viszont még nem tesz említést a sürgős cselekvést igénylő válsághelyzetek kezeléséről. Miután azonban egyre több vészhelyzetet előidéző szituációban vált szükségessé a tagállami fellépés (így a 2001-ben történt World Trade Center elleni támadás, a 2004-es dél-kelet- ázsiai cunami,[411] vagy a 2005-ös Katrina hurrikán az Amerikai Egyesült Államokban), a COCON munkacsoport számos nem kötelező erejű iránymutatást fogadott el az uniós polgárok védelme érdekében.[412] Az iránymutatások keretet nyújtanak a konzuli együttműködéshez különösen olyan helyzetekben, amikor valamely harmadik országban veszélyben forog az uniós polgárok biztonsága. Az iránymutatásokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 23. cikkében meghatározott kölcsönös védelmi kötelezettség, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 35. cikkében előírt együttműködési feladatok végrehajtásának részeként hozták létre, és két, 1995-ben elfogadott határozatra épülnek, céljuk pedig az európai szolidaritás erősítése.[413]

IX.3. Bizottsági javaslatok a konzuli védelem fejlesztésére

Ezek a kötelező erővel nem bíró iránymutatások a hangsúlyt a tagállamok közötti információcserére fektetik a megvalósítandó szoros együttműködés céljából, amelybe a Bizottság küldöttségeit is bevonják. Ezen iránymutatások kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak a válsághelyzetekben történő fellépésekre vonatkozóan: minden tagállamtól megkövetelik válságterv elkészítését, amelynek ismertnek kell lennie minden tagállam előtt. A

[411] A 2004-es cunami esetében például tizenhét tagállamnak volt képviselete Thaiföldön, Sri Lankán viszont mindössze hatnak. Lásd bővebben A Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, COM (2006)712, 28.11.2006.

[412] Guidelines on Cooperation between Member States' Missions and Commission Delegations in Third Countries and within International Organizations in CFSP Matters, doc. 12094/00; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in the Event of a Crisis in Third Countries, doc. 7562/01; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries, doc. 10109/2/06.

[413] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 05.11. 2010., para 1.

tagállamokat ösztönzik arra is, hogy osszák meg az utazási tanácsaikat illető módosításokat. Ugyanígy a tagállamoknak ösztönözni kellene az Unió polgárait, hogy jelentkezzenek a konzulátusokon és adják át adataikat a vészhelyzeti intézkedések hatékony végrehajtása érdekében. Mindazonáltal a Bizottság nem találta kielégítőnek, hogy az uniós polgárok védelme számottevően soft law jellegű dokumentumon nyugodjék, ezért a konzuli védelemre vonatkozó együttműködés megerősítésére vonatkozó javaslatot kezdeményezett.[414] A Bizottság Zöld Könyve már kifejezett rendelkezést tartalmaz az uniós polgárok védelme érdekében az egyéni vagy csoportos védelemre, mely utóbbi valósul meg a válsághelyzetekben történő fellépés során is. A Zöld Könyv alapján: „az olyan válsághelyzetek kezelésére, mint a természeti katasztrófa, terrorcselekmény, világjárvány vagy katonai konfliktus, az Európai Unió különböző eszközökkel rendelkezik. A polgári védelem mechanizmus, amely az Európai Unión belül és kívül is közbeléphet. Ide sorolható a humanitárius segítségnyújtás a katasztrófa sújtotta polgári lakosságnak az Unión kívül. Olyan különleges eszközök a válsághelyzetek kezelésére, mint a gyorsreagálású mechanizmus, továbbá a polgári válságkezelői missziók. A közbelépés e területeit hatékonyan kiegészíthetik a polgárok védelmének megerősítésével az EK-Szerződés 20. cikke alapján."[415]

A Bizottság Zöld Könyve láthatóan már számos rendelkezést tartalmazott a válsághelyzetbe került uniós polgár védelmére vonatkozóan, amikor nem egyének, hanem uniós polgárok csoportja szorul védelemre. A csoportos védelem kifejezetten azokra az esetekre fókuszál, ahol akár természeti, akár emberi magatartás okozta veszélyhelyzet révén emberek csoportjának lesz szüksége segítségre. Az Európai Unió államai rendelkeznek az ezen helyzetekben történő fellépésre vonatkozó cselekvési tervvel, melyre vonatkozóan a Bizottság már a Zöld Könyvben rögzítette, hogy azok egymással történő megosztása elősegíti a válsághelyzetek során biztosított védelmet. Az egyes államok korlátozott pénzügyi, valamint személyi kapacitása okán a segítségre szorulók számára felállított információs központok, a repatriálás megszervezése és lebonyolítása, valamint a holttestek hazaszállítása nem minden esetben történik feltétlenül zökkenőmentesen, ha egy külképviselet önmaga kénytelen a vállán viselni mindezt a komoly emberi és financiális terhet jelentő feladatot.[416]

[414] A Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, COM (2006)712, 28.11.2006.
[415] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 05.11.2010., para 1-4.
[416] ROBERTS i.m. 278-279.

A Bizottság a Zöld Könyvben már javaslatot tesz a feladatok méltányos megosztására a tagállamok között, amennyiben nagyobb számú polgár segítségre vagy hazatelepítésre vonatkozó kérelme áll fenn. Ilyen helyzetekre vázolja a közös hivatalok felállításának lehetőségét, melyet már a Barnier- jelentés is tartalmazott, illetve a 2006. június 28-i közlemény [417] is átvett. E hivatalok célja a funkciók egységességének biztosítása és a diplomáciai, illetve a konzuli hálózati struktúrájával összefüggő állandó költségek megtakarítása. A közös hivatalok már eleve létező nemzeti képviseletek vagy nagykövetségek helyiségében kapnak helyet. Minden esetben a konzuli tisztviselők hivatali teendőiket tagállamuk hatósága alatt, a közös hivatalban látnák el. Az első szakaszban a Barnier-jelentésben javasolt négy kísérleti övezetben lehetne változtatásokat bevezetni: ezek a karibi térség, a Balkán, az Indiai-óceán és Nyugat-Afrika. Ezeket az övezeteket az Európából beutazó turisták nagy száma, illetve a tagállamok képviseletének viszonylag alacsony szintje miatt javasolták, valamint a Bizottság küldöttségeinek jelenléte miatt, amelyek megfelelő támogatást nyújthatnának.

IX.4. Válsághelyzetek kezelése a 2015/637/Eu irányelv rendelkezései szerint

Az irányelv nem törekszik arra, hogy kimerítő jelleggel határozza meg azokat a helyzeteket, melyekben a tagállamok kötelesek segítséget nyújtani az uniós polgároknak. Példálózó jelleggel követi a 95/553/EK határozat által felsorolt eseteket, illetve az ideiglenes útiokmány kiállításának esetkörét, ezeken túl pedig leszögezi, hogy mindig az adott körülményektől függ a konzuli védelem nyújtása, ezért az nem korlátozható az irányelvben rögzített szituációkra.[418] Ennek alapján többek között a következő helyzetekben nyújtandó segítségre terjed ki: letartóztatás vagy fogvatartás; bűncselekmény áldozatává válás; súlyos baleset vagy súlyos betegség; haláleset; segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén; ideiglenes útiokmány biztosítása a 96/409/KKBP határozat szerint. A védelmet megalapozó esetkörök rögzítésével az uniós szabályozás a tagállami anyagi jogi szabályozást is érinti, ugyanis ekkor a tagállami képviseletek kötelesek a védelem biztosítására. Mindazonáltal szűkre szabja azokat a szituációkat, melyek fennállása esetén a védelem biztosítandó, és bár nyitva hagyja a lehetőséget egyéb körülmények között történő védelemnyújtásra, azonban az már a tagállami

[417] A hágai program végrehajtásáról szóló 2006. június 28-i COM (2006) 331 bizottsági közlemény: további teendők.

[418] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL, L 24/04/2015, 106, 9. cikk.

diszkréció alá esik: amennyiben úgy ítéli meg, hogy az érintett szituáció nem igényel védelmi fellépést, úgy a tagállami állampolgár erre vonatkozó igényének kikényszeríthetősége csorbul.[419]

Ami a válsághelyzetek, segítségnyújtási szituációk kezelését illeti, már a 95/553/EK irányelv megalkotását követően egyre erőteljesebben jelentkezett igény a tagállamok egyeztetésére és együttműködésére mind egymással, mind az érintett fogadó állambéli hatóságokkal, sőt a médiával történő kapcsolatfelvételre is. A már említett, Tanács által elfogadott, soft law természetű iránymutatások, melyek folyamatos frissítés alatt állnak, e cél eléréséhez a leghatékonyabb eszköznek bizonyultak. Miután kötelező erővel nem rendelkeztek, elfogadásuk nem igényelt hosszas várakozási időt, viszont miután a Tanácson belül a tagállamokat képviselő munkacsoport tagjai működtek együtt azok elfogadásához, így azok gyakorlati megvalósítására vonatkozó hajlandóság a tagállamok részéről mindvégig fennállt. Az iránymutatások elfogadásának célja a jelenlegi EKSZ jelenlegi 35. cikkében (korábban 20. cikk) foglalt célkitűzések elérése, melyek szerint a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, az Unió küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviseleteik együttműködnek az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében, mely együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik. Hozzájárulnak továbbá az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez.[420]

Ami a válsághelyzetek kezelését illeti, a tagállamok a kezdetektől tevékenyen léptek fel a repatriálást érintő segítségnyújtási helyzeteket illetően, amely szituáció már a 95/553/EK rendelkezései között is kifejezetten szerepelt. Az államok együttműködési szándékát alátámasztják az uniós polgárok biztonságos helyszínre történő egységes szállítására vonatkozó evakuációs tervek is.[421] E válságkezelési tervek előre egyeztetett, időszakosan felülvizsgált, ám nem publikus, az uniós tagállamok által bizalmasan kezelt dokumentumok.[422]

Ugyanakkor a mentési, segítségnyújtási fázisra vonatkozó információk széleskörűen ismertek, mióta a média útján betekintést nyerhetnek a kormány effajta munkájába. Így például a német

[419] FORNI, Federico: *The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries.* In: DE GUTTRY – GESTRI – VENTURINI i.m. 159.
[420] Európai Unióról szóló Szerződés 35. cikk.
[421] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelemre vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 05.11.2010., para 12.
[422] Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission on 18 July 2000 to the written question E-1916/00 by G. Podestà, subject: 'War in Ethiopia and Eritrea', OJ 2001 C 89 E/112- 113, 20 March 2001. http://eur-lex.europa.eu/legal content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:92000E001916&from=EN (2017.07.22.).

sajtó kiemelt hangsúlyt fektetett a német külképviselet által, a 2008-as georgiai krízis során nyújtott konzuli védelemre, Tbilisiben.[423] Szintén szerepelt a hírekben a holland hadihajó, amely élelmiszer- és egészségügyi ellátásra vonatkozó támogatást nyújtott a francia tengerészetnek az uniós polgárok Elefántcsontpartról történő mentése során.[424] E közreműködés és segítségnyújtás természetesen nem a média által történő hírszerzés végett rendelkezik kiemelt jelentőséggel, hanem az uniós államok együttes fellépését támasztja alá a más tagállamok állampolgárainak történő segítségnyújtás kapcsán. Így egy ír légitársaság 16 uniós polgárt menekített ki Tripoliból, akik közül mindössze hárman voltak ír állampolgárok.[425] Az egykori uniós tagállam Egyesült Királyság ugyanakkor 230 nem brit uniós polgárt menekített ki Líbiából.[426]

A tagállamok ezen gyakorlata elvezet a Szerződések szintjén is rögzített egyenlő bánásmód követelménye tiszteletben tartásához, egyfajta folyamatos visszaigazolást és gyakorlati alkalmazási keretet biztosítva az uniós polgárok közötti diszkrimináció tilalmának. A válsághelyzetek során nyújtott segítség kapcsán mindazonáltal rögzítésre szorul, hogy a tagállamok a segítségnyújtás során gyakran szelektáltak és részesítették előnyben saját állampolgáraikat, ahogyan történt az Észak- afrikai krízishelyzetek, illetve a Japánban történt események kapcsán is, ahol az evakuálást illetően csupán a tagállami állampolgárok által el nem foglalt helyeket biztosították más tagállami polgár számára.[427] Ennélfogva kiemelt jelentőséggel bír a tagállami fellépés megfeleltetése a diszkrimináció tilalmának, és nemcsak elméleti síkon zajló, hanem a gyakorlatban is valódi egyenlő bánásmód biztosítása, melyet csak tovább erősít a tagállamok uniós tagságából fakadó szolidaritási klauzulának[428] Szerződésekben történő lefektetése. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor ennek kapcsán az EUMSZ 23. cikkének azon fordulata sem, mely alapján a segítségnyújtás akkor minősül a tagállam kötelezettségének, amennyiben az állampolgárság szerinti tagállam nem bír

[423] Germany offers to evacuate EU citizens in Georgia, Deutsche Welle, 11 August 2008. http://www.dw.de/dw/article/0,3554820,00.html (2017.07.22.).
[424] Netherlands sends warship to Ivory Coast, The Guardian, 24 December 2010. http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/24/netherlands-warship-ivory-coast (2017.07.22.).
[425] Irish team leads evacuation of 16 EU citizens from Libya, The Journal, 27 February 2011. http://www.thejournal.ie/irish-team-leads-evacuation-of-16-eu-citizens-from-libya-2011-02 (2012.02.12).
[426] http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110307/text/ 110307w0004.htm (2017.07.22.).
[427] European Commission, Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward, supra footnote 5, 12, para 3.3.1. This event is not the only one reported in the practice. During the 2006 Lebanon crisis, Denmark offered to EU citizens only vacant places in a ferry for Cyprus and in a bus convoy (CARE Project, Citizens Consular Assistance Regulation in Europe, Consular and Diplomatic Protection. Legal framework in the EU Member States, Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del CNR, Firenze, 2010, 150).
[428] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 222. cikke.

képviselettel a válsághelyzettel érintett harmadik állam területén. Így a 2008-ban, Mumbai-ban történt terrorista támadás alkalmával a német konzuli szolgálat csupán német állampolgárok védelmét biztosította, más tagállami állampolgárokét nem.[429] A Tanács azonban nem élt kifogással a német fellépést illetően, miután a 23. cikk csupán arra az esetre kötelezi a tagállamokat a segítségnyújtásra, amennyiben nincs az érintett tagállami polgárnak az adott területen külképviselete.[430]

A 2015/637/Eu irányelv preambuluma[431] immáron cizellálja e kritériumot, és pontosan meghatározza, mely esetekben tekintendő egy állampolgár képviselettel nem rendelkező uniós polgárnak. Egyrészt nem minősül tényleges védelem nyújtásának, amennyiben nem képes azt a védelmet biztosítani az érintett személy számára, amelyre az a nemzeti jog vagy gyakorlat alapján egyébként jogosult lenne. E körben az irányelv preambuluma alapján a tagállamok nagykövetségei, illetve konzulátusai tájékoztatják egymást minden olyan rendkívüli körülményről, mely ideiglenesen befolyásolhatja őket abban, hogy megfelelő konzuli védelmet nyújtsanak. Másrészt figyelembe kell venniük a megközelíthetőség és közelség szempontjait is. A cél a polgárok konzuli védelemhez való jogának tényleges érvényesülése, ezért minden kérelmet esetről - esetre kötelesek elbírálni, és megkülönböztetéstől mentesen, az adott eset sajátosságainak figyelembevételével részesíteni védelemben a kérelmezőt. Ez adódik egyrészt az uniós jog teleologikus értelmezési módszeréből,[432] másrészt a nemzetközi jogban általánosan érvényesülő, úgynevezett „effet utlie" elvből. Utóbbi, a hatályosulás elvét fogalmazza meg, amely szerint a felek szándéka mindig arra irányul, hogy ténylegesen végrehajtható rendelkezést hozzanak.[433] Amennyiben pedig az irányelv rendelkezései, valamint a hatályosulás elve alapján vizsgáljuk a Mumbai-ban elmulasztott segítségnyújtást, az „elérhető képviselet" jelentésének rugalmas interpretációjával és az arányosság elvének figyelembevételével egyértelműen az egyenlő bánásmód elvének és a konzuli védelmi kötelezettség elmulasztásának tekinthetjük a német képviselet eljárását. Ez pedig alátámasztja a 95/553/EK valamint az EUMSZ 23. cikkének elfogadása óta végbement fejlődését a tagállami konzuli védelemnek: az nem csupán egy elméleti síkon biztosított, a tagállami diszkréció által

[429] The intervention of Alexandr Vondra, President-in-Office of the Council, during the debate at the European Parliament (Debates, Wednesday 4 February 2009, Strasbourg, 13. Consular protection of citizens of the European Union in third countries. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090204+ITEM-013+DOC+XML+V0//EN&language=GA (2017.11.15.).
[430] FORNI i.m. 162.
[431] 2015/637/EU irányelv, (8) preambulumbekezdés.
[432] Lásd erre vonatkozóan a 236. számú lábjegyzetet.
[433] NAGY i.m. 387.

övezett uniós jogosultság, hanem a tagállamok felé kötelezettséget teremtő, esetről - esetre mindenkoron a körülmények figyelembevétele alapján, kötelezően biztosítandó alanyi jog.

A válsághelyzetek kezelésének vizsgálatakor elsődleges feladat behatárolni a válsághelyzetek mibenlétét. A válsághelyzetek konkrét meghatározására vonatkozó fejezet azonban mindössze azokra a szituációkra kívánt kitérni, melyet a szakirodalom és a konzuli védelem kapcsán kialakult gyakorlat válsághelyzeti szituációknak tekint. Elengedhetetlen ugyanakkor a válsághelyzetekkel kapcsolatos tagállami fellépés egységként történő áttekintése, mely nem korlátozódik a válsághelyzet kirobbanásának pillanatára és a válaszként adott védelemre, mindinkább egy folyamatot ölel fel, mely a válsághelyzetek előrejelzésével kezdődik és egészen a válsághelyzetet követő konklúziók levonásáig tart. E folyamatot leginkább négy szakaszra oszthatjuk: megelőzés, enyhítés/mérséklés, segítségnyújtás, helyreállítás,[434] melyek kapcsán valamennyi stádium önálló vizsgálatot igényel.

IX.4.1. A válsághelyzet megelőzésének szakasza

A megelőzési szakasz célja a lehetséges válsághelyzetek felismerése, hogy az uniós polgárok elkerülhessék a kiszámítható veszélyeket. Ezen intézkedések legelterjedtebb formája az egyes országok által meghatározott utazási tanácsok [435] a külföldre utazók számára. [436] A segítségnyújtásra szorulók számának csökkentése érdekében az EU is létrehozott egy külön weboldalt, ahol információt nyújt annak érdekében, hogy az uniós polgárok minél szélesebb körben értesülhessenek az úticéljukat érintő országokban fennálló körülményekről.[437] Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az egyes tagállamok önállóan döntenek az egyes országokra vonatkozó utazási tanácsok megfontolásáról, ezért nincs egységes álláspont az uniós polgárok számára.[438]

Az eltérő utazási tanácsok az egyes államokat érintően visszavezethetőek az országok között fennálló különböző kapcsolatokra is, mely akár gazdasági, akár politikai, kulturális

[434] A szakaszok elnevezéséről bővebben lásd DE GUTTRY i.m. 7-10. Az egyes fázisok elnevezése kapcsán a szakirodalom nincs egységes álláspontón. Lásd továbbá LINDSTRÖM, Madelene: *EU consular cooperation in crisis situations.* In: OLSSON, Stefan (szerk.): *Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies,* Spinger-Verlag, Berlin Heidelgberg, 2009, 109-126.
[435] https://konzinfo.mfa.gov.hu/utazas/utazasi-tanacsok-orszagonkent (2023.06.11.).
[436] MALEY i.m. 48-54.
[437] http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action (2017.11.13.).
[438] MALEY i.m. 48-54.

kapcsolatokra vagy történelmi múltra visszavezethetően befolyásolja az utazásra alkalmas országok közé való besorolást, így nem tekinthető teljes mértékben objektív iránytűnek.[439]

Annak érdekében, hogy egy szubjektív befolyásoló tényezőktől mentes, egységes utazási javaslatot kaphassanak az uniós polgárok, kívánatos volna egy független, nemzetközi szervezet keretei között megalkotni azokat.[440] Bár az Európai Külügyi Szolgálat irányítása alatt működő Európai Unió Helyzetelemző Központja (korábban EU Situation Centre, majd hivatalosan Európai Elemző és Hírszerző Elemző Központ: EU INTCEN) közreműködésével jelenleg EU által beszerzett információk alapján létrehozható volna egy egységes lista az utazási tanácsokról,[441] mindezidáig valószínűleg az államok között fennálló sajátos nemzetközi kapcsolatok befolyásolják az államok besorolási szempontjait. Egyelőre akkor számíthat az uniós polgár azonos értékelési szempontokra a tagállamok részéről, amennyiben valamennyi tagállam részt vesz egy harmadik állammal való diskurzusban, amely legyen akár járvány, fegyveres konfliktus vagy természeti katasztrófa okozta válsághelyzet kezelésére vonatkozó együttműködés.[442]
Szintén a megelőzés szakaszához tartozik az állampolgárok tájékoztatása nemcsak az egyes államok kockázati besorolása, de maga a konzuli védelem igénybevételének lehetőségéről is.

A Bizottság már a Zöld Könyvben konkrét és határozott célkitűzésként jeleníti meg az az igény, hogy a tagállamok polgárait minél szélesebb körben tájékoztatni kell a konzuli védelem formáiról, lehetőségeiről és az igénybevétel módjairól. Jelentős problémaként jelenik meg ugyanis a polgárok tudásbázisának korlátozottsága a konzuli, valamint a diplomáciai védelmet illetően, melyre első körben szükséges megoldást találni. Így a Bizottság rövid, illetve hosszú távú célkitűzést is megfogalmazott ezen hiányosságok orvoslása érdekében, mely célok alapvetően határozzák meg a tagállamok közötti diplomáciai és konzuli jogi együttműködés legfőbb prioritásait. Az intézményeknek és a tagállamoknak biztosítani kell a polgárok, illetőleg a polgárok utazásaival szorosan összekapcsolódóan az utazási irodák rendszeres tájékoztatását. Példaként említhető a tájékoztató brosúrák, plakátok elhelyezése a frekventált helyeken, így az „Európa" honlapon, a pályaudvarokon, az útlevél kiállító hivatalokban és a Bizottság harmadik országokban található küldöttségeinek internetes oldalán. Tartalmazza azon tájékoztatás

[439] FORNI i.m. 163-165.
[440] MALEY i.m. 48-54.
[441] Reply to the written question: E-4121/09 by M. Ehrenhauser to the Council (11 August 2009), subject: 'Joint Situation Centre products', OJ 2011 C 10 E/39, 14 January 2011, http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-4121&language=EN (2017.11.17.).
[442] FORNI i.m. 164.

szükségességét is, mely alapján a polgárokat informálni szükséges a többi tagállamnak a célállomás helye szerinti harmadik országban működő nagykövetségeiről és konzulátusairól. Ezt leghatékonyabban az interneten működő portálokon tudják megtenni az egyes tagállamok külügyminisztériumai. A Barnier-jelentésben[443] javaslatot tettek továbbá arra, hogy minden útlevél tartalmazza az EK-Szerződés 20. cikkét (a jelenlegi EUMSZ 23. cikkét), mely javaslatot az Unió Tanácsának elnöksége elfogadta és felkérte a tagállamokat, hogy jelenítsék meg a nevezett cikket az útlevelekben, mely ezt követően a gyakorlatban is megvalósult.[444]

IX.4.2. A vészhelyzet mérséklése

Amint egy válsághelyzet lehetséges bekövetkezéséről értesülnek a tagállamok, a legfontosabb az arra való felkészülés, mellyel a kirobbanáskor képesek lesznek azonnali reagálásra, és a válsághelyzet leghatékonyabb kezelésére. Ehhez mindenekelőtt szükség van intervenciós tervek elkészítésére, a sérült személyek ideiglenes menedékhelyre szállításához szükséges anyagi és technikai források számbavételére, a mentési műveletek megtervezésére. Annál valószínűbb a válságszituáció mérséklésének esélye, minél részletesebb veszélyhelyzeti intézkedési tervvel bírnak a tagállamok, és a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei pedig folyamatos egyeztetést folytatnak a készenléti terveiket illetően.

A válsághelyzetek kezelésére a 2015/637/Eu irányelv egyik kardinális kérdésként tekint. Kitér a képviselettel rendelkező, illetve nem rendelkező tagállamok, valamint az Unió küldöttsége közötti feladatmegosztás kiemelkedő jelentőségére, hiszen ez elengedhetetlen a válsághelyzetekre való felkészültség és a válságkezelés megfelelő színvonalának biztosításához. Azoknak a tagállamoknak, amelyek helyben nem rendelkeznek nagykövetséggel vagy konzulátussal, minden rendelkezésükre álló lényegi információt meg kell adniuk az adott ország területén tartózkodó állampolgáraikkal kapcsolatban. Válsághelyzet esetén ezeket az információkat a helyzetnek megfelelően frissíteni kell. A válsághelyzetekre való felkészültséget célzó intézkedésekről tájékoztatni kell az illetékes nagykövetségeket és

[443] BARNIER, Michel: *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*. (Report) Brussels, European Commission, May 2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf (2023.05.13.).

[444] Zöld Könyv: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országban (Előterjesztő: a Bizottság) COM(2006)712 végleges/2, 20.3.2007, para 2.3.

konzulátusokat, valamint az Unió küldöttségeit, illetve azokat, amennyiben szükséges, be kell vonni azok végrehajtásába.[445]

Az irányelv 13. cikke foglalkozik részletesen a válsághelyzetekre való felkészüléssel és együttműködéssel. Ennek alapján válsághelyzet esetén az Unió és a tagállamok szorosan együttműködnek - értve ezalatt az Unió küldöttségei számára biztosított szerepet a válsághelyzetek kapcsán, valamint az EKSZ válságkezelési struktúráinak bevonását. Utóbbi létrehozásáról rendelkező irányelv alapján az Unió küldöttségei szorosan együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival, és megosztják egymással az információkat. Az Unió küldöttségei segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.[446] A tagállamok továbbá a meglévő, uniós szintű intervenciós csapatoktól, így többek között - különösen a képviselettel nem rendelkező tagállamokból érkező - konzulátusi szakértőktől is kaphatnak segítséget a válságkezelés során.[447]

A tanácsi irányelv rendelkezései rámutatnak arra, hogy a tagállamok kiemelt hangsúlyt fektetnek a konzuli hatóságok koordinálására a mérséklési szakaszban. A tanácsi iránymutatások is alátámasztják e szakaszra való felkészülés meghatározó szerepét, ugyanis azt tanácsolják a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletek vezetői számára, hogy meghatározott időközönként vitassák meg azokat a kérdéseket, melyek az uniós polgárok biztonságára vonatkoznak válsághelyzetek fennálltakor, és osszák meg egymással gyakorlataikat, állapítsák meg a létező legjobb eljárásokat.[448] Ezzel elősegítik az egyes protokollok tökéletesítését a lehetséges forgatókönyvek megalkotásával mind az evakuálási tervekre, mind pedig konzuli hatóságok koordinálására vonatkozóan.

Az irányelv hangsúlyozza az ezidáig soft law alapon érvényesülő[449] vezető állam jelentőségét válsághelyzet fennállását tekintve is: a vezető állam vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok) hangolja/hangolják össze a képviselettel nem rendelkező polgárok részére nyújtott támogatást és a rendelkezésre álló evakuálási kapacitások felhasználását, a korábban elfogadott

[445] 2015/637/EU irányelv (20) preambulumbekezdés.
[446] A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU) 5. cikk.
[447] 2015/637/EU irányelv 13. cikk.
[448] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 05.11.2010., para 9.1.
[449] A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós Iránymutatások, HL C 317., 2008.12.12.

terv és a helyszíni fejlemények alapján megkülönböztetéstől mentesen.[450] Az irányelv amellett, hogy kötelező erejű jogi aktusban rögzíti a vezető állam szerepét a konzuli együttműködést illetően, tisztázza annak fogalmát is:[451] „az adott harmadik országban diplomáciai képviselettel rendelkező azon egy vagy több tagállam, amely vagy amelyek a képviselettel nem rendelkező polgároknak válsághelyzetekben nyújtandó támogatás koordinálásáért és irányításáért felel vagy felelnek."

Jelenleg Lead State pozíciót betöltő tagállamok: [452] Franciaország Vanuatu, Togo, Szenegál, Marokkó (co-Lead State pozícióban), Madagaszkár, Fidzsi (co-Lead State), Dzsibuti, Comore-szigeteki Unió, Csád, Közép-Afrika, Kamerun, Burkina Faso területén; Németország Tádzsikisztánban és Kirgizisztánban; Portugália Kelet-Timor, São Tomé és Principe, valamint Bissau-Guinea területén; Spanyolország Marokkóban és Egyenlítői-Guineában; Hollandia Suriname területén; Ausztria Bhutánban; Lengyelország pedig a Belarusz Köztársaságban.

Egy tagállam határozhat úgy, hogy (a konzulátusi feladatokban jártas alkalmazottakból, sürgősségi ellátást nyújtó orvosokból, pszichiáterekből stb. álló, és lehetőleg önálló kommunikációs és informatikai felszereléssel rendelkező) konzuli vagy orvosi támogató csoportot küld, hogy segítse állampolgárai fogadását és részükre pszichológiai segítségnyújtást biztosítson, támogatva ezzel képviseletének munkáját. Ilyen esetekben mind helyi, mind központi szinten tájékoztatja partnereit a csoport küldéséről, annak kijelölt céljairól és a rendelkezésre álló forrásokról. Az ilyen csoportban részt venni kívánó tagállamok a vezető csoporttal állapodnak meg a szükséges feltételekről. Amennyiben a tagállamok ilyen csoportokat küldenek, a helyi logisztikai támogatást vagy a tagállamok jelen lévő képviseletei és/vagy az EU küldöttségei biztosítják, a helyi megállapodásokkal összhangban.[453]

IX.4.3. A segítségnyújtás szakasza

Természetesen a válságkezelésre vonatkozó tervek, illetve az esetleges veszélyhelyzetek elkerülésére nyújtott tanácsadás nem képes megjósolni a nem várt, előre nem látható válságszituációkat, legyen az akár természeti katasztrófa vagy hirtelen kitört polgári zavargás, puccs. Ezen szituációk kirobbanásakor az érintett személynek rendkívül nehéz információhoz jutnia az érintett országban működő külképviseletről, illetve onnan segítséghez jutnia. Ennek

[450] 2015/637/EU irányelv (20) preambulumbekezdés.
[451] Ibid. (23) preambulumbekezdés.
[452] A Consular On-Line 2015-ben frissített nyilvántartása alapján (nyilvánosság számára nem hozzáférhető).
[453] A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós Iránymutatások, HL C 317., 2008.12.12., para 13.

kezelésére a tagállami kormányok különféle eszközökkel élnek az állampolgárok tájékoztatása érdekében. Így az olasz külkapcsolatokért felelős minisztérium egy önálló telefonvonalat működtet, mely a hét bármelyik napján elérhető Olaszországból és külföldről egyaránt.[454] Hollandia hasonlóképpen hozott létre egy telefonon elérhető, krízishelyzetek kezelésére hivatott csapatot, amely reagál a krízishelyzetek áldozatainak, illetve azok hozzátartozóinak megkeresésére.[455] Magyarország külképviseletei esetében is elérhető állandó telefonos kapcsolat, mely azonban utazási célországonként eltérő telefonszámot jelent, melyről azonban a konzuli szolgálat honlapján bárki tájékozódhat.[456]

Mindazonáltal válsághelyzetben nem minden esetben elegendő telefonos segítségnyújtás, még akkor sem, ha ez képezi alapját az azonnal válaszadásnak és információk megosztásának. Elengedhetetlen tehát, de nem elegendő a tagállamok közötti együttműködés megvalósításához az uniós polgárok hatékony konzuli védelmét illetően.[457] Ebből a megfontolásból a Tanács által elfogadott iránymutatások kiemelik az információk megosztásának minél hatékonyabbá tételét, amely a válsághelyzetek kitörésekor az elsődleges feltétele egy összehangolt védelem biztosításának. Létrehozzák az európai levelezőrendszert, Correspondance Européenne (COREU), mellyel a tagállami külügyminisztériumok alkalmazottjai felelnek a Bizottság, a Tanács Főtitkársága és a fővárosok közötti állandó kapcsolattartásért.[458] A folyamatos kommunikáción túl ez a rendszer alkalmas a válsághelyzetek során fellépő azonnali információadásra is.

Ugyanerre a célra szolgál a „Consular On-Line" tagállami zártkörű levelezőrendszer (konzuli online továbbiakban: CoOl), melynek működése a Lisszaboni Szerződés által felállított EKSZ nyomán valósul meg, valamint a tagállami konzuli képviseletek közötti technikai együttműködésen alapszik.[459] A CoOl-on az első kezdeményezés és körlevél 2009.07.01-jei keltezésű és immár 18 – ma már archivált - prioritási területet is tartalmaz. Ezek közös jegye, hogy olyan válsághelyzetekben keletkeztek, amelyek különböző harmadik országokban európai uniós polgárok tömegeit érintették vagy érinthették[460] Így például a 2010-es haiti földrengés,[461]

[454] http://www.viaggiaresicuri.mae.aci.it/home.html (2017.11.13.).
[455] JONES-BOS, Reneé – VAN DAALEN, Monique: *Trends and developments in consular services: the dutch experience*. The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 3, No. 1, 2008, 87-92.
[456] https://konzinfo.mfa.gov.hu/kulkepviseletek/osszes (2023.06.11.).
[457] FORNI i.m. 166.
[458] Lásd erre vonatkozóan KENDE Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Wolters Kluwer, Budapest, 2015.
[459] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 5.11. 2010., para 14.
[460] RAIK i.m. 2.
[461] PRÉCSÉNYI i.m. 183-186.

a 2011-es japán földrengés, a 2013-as Fülöp-szigeteki Haiyan tájfun vagy a 2011-es líbiai felkelés. A levelezőrendszeren jelenleg is 7 aktív „focus area" szerepel, köztük pl. a guineai, sierra leonei és libériai ebola járvány vagy 2012 óta folyamatosan a szíriai válság. A CoOl-on a tagállamok konzuli szolgálatai osztják meg egymással a válsághelyzeti segítségnyújtással és a tervezett evakuálásokkal kapcsolatos intézkedéseiket, a szabad mentőkapacitásokat, a legcélszerűbb gyülekezési helyeket.

Válsághelyzetek alkalmával az információk rendszerezésért a Tanács elnökségét ellátó tagállam és a következő elnökség, valamint az EU küldöttsége szintén felel és tartja fenn a kapcsolatot az érintett harmadik állammal.[462] A 2025/637/Eu irányelv ehhez kapcsolódóan erősíteni kívánja az Unió küldöttségeinek[463] szerepét a válsághelyzetek kapcsán. A helyi konzuli együttműködés keretein belül megosztott információkról a tagállamok tájékoztatják az Unió küldöttségeit is. A küldöttségeknek ezzel kapcsolatosan általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képviselettel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról. A válsághelyzeteket érintő feladatmegosztás során figyelembe kell venni az Unió küldöttséget is, amennyiben azok szervesen részt vesznek az információk beszerzésében, azok frissítésében, és továbbításában. Az Unió küldöttségei hozzájáruljanak a helyi és válsághelyzeti együttműködéshez és koordinációhoz, különösen azzal, hogy a rendelkezésre álló keretek között logisztikai támogatást nyújtanak, többek között rendelkezésre bocsátanak irodahelyiségeket, szervezeti eszközöket és létesítményeket, például átmeneti szállást biztosítanak a konzuli személyzet és az intervenciós csapatok részére.[464]

Válsághelyzet esetén a vezető állam vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok) hangolja/hangolják össze a képviselettel nem rendelkező polgárok részére nyújtott támogatást és a rendelkezésre álló evakuálási kapacitások felhasználását, a korábban elfogadott terv és a helyszíni fejlemények alapján, megkülönböztetéstől mentesen.[465]

[462] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 5.11.2010., para 12.7.
[463] Harmadik országokban az Uniót az Unió küldöttségei képviselik, amelyek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseleteivel szorosan együttműködve hozzájárulnak az uniós polgárok konzuli védelemhez való, az Európai Unióról szóló szerződés 35. cikkében részletesebben meghatározott jogának érvényesítéséhez. Lásd 2015/637/EU irányelv (17) preambulumbekezdés.
[464] Ibid. 11. cikk
[465] Ibid. (20) preambulumbekezdés.

IX.4.4. Az EUMSz 23. cikkének gyakorlati alkalmazása

A válsághelyzet kirobbanásakor a konzuli védelem legfontosabb megnyilvánulása az érintett polgárok mentése a veszélyhelyzettel érintett területről. Ehhez egyrészt szükséges az államok részére az érintett állampolgárok tartózkodási helyének ismerete, másrészt az állampolgárok előzetes informálása az EUMSz 23. cikkéből fakadó jogairól, mely két feltétel egymással szorosan összekapcsolódik. Ahhoz ugyanis, hogy az állampolgárok előzetesen megosszák az állampolgárság szerinti tagállammal úticéljukat, tisztában kell lenniük a konzuli védelem biztosította lehetőségekkel, melyet különböző tájékoztatási módszerekkel igyekeznek az ország minél szélesebb körben ismertetni, melyről a válsághelyzetek megelőzési szakaszában már esett szó.

Az EUMSz 23. cikkének elemzése kapcsán fontos érinteni azt a problémakört, melyet az uniós polgár általi segítségkérés gyakorlatban történő megvalósulása hordoz magában: amennyiben a harmadik ország területén a származás szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, úgy az uniós polgár bármelyik másik tagállam konzuli szolgálatának segítségét igényelheti, mely eltorzíthatja az egyes tagállamok szerepvállalását a védelem tekintetében. Ennek elhárítása érdekében a 2015/637/Eu irányelv alapján a tagállamoknak minél hamarabb olyan megállapodásokat kell megkötniük, melyekben előre tisztázzák a segítségnyújtás módját, a terhek megosztását.[466] Az irányelv lehetőséget biztosít a tagállamok számára gyakorlati megállapodások kötésére feladatmegosztás szempontjából. A tagállamok így előzetesen megállapodhatnak egymással, hogy saját állampolgáraik védelme érdekében a velük megállapodást kötő tagállam lépjen fel. Átláthatósági okokból a tagállamok a Bizottságot és a szintén Lisszaboni Szerződéssel életre keltett Európai Külügyi Szolgálatot értesítik ezekről a megállapodásokról, amelyet az uniós polgárok tájékoztatása céljából az Unió és a tagállamok egyaránt tesznek közzé. Ezekben az esetekben a megkeresett, de nem illetékes képviselet köteles gondoskodni a felhatalmazott külképviselet részére történő továbbításáról. E főszabály alól azonban kivételt képez az az eset, amikor a továbbítás veszélyeztetné a konzuli védelem nyújtását, mégpedig különösen haladéktalan intézkedés szükségessége fennálltakor.[467] Ezidáig még nem született ilyen gyakorlati megállapodás az államok között, azonban már eddig is léteztek olyan kétoldalú megállapodások, melyek egyes tagállamok között ilyenfajta segítségnyújtást biztosítanak egymás állampolgárai számára. Így többek között Magyarország és Litvánia 2007. május 30-án szóbeli megállapodást kötöttek, mely alapján Magyarország

[466] PORZIO i.m. 93-97.
[467] 2015/637/EU irányelv 7. cikk

néhány harmadik államban konzuli segítséget nyújt litván állampolgárok számára. 2008. április 1-jén formális keretet biztosítottak szóbeli megállapodásuknak, mely azonban kizárólag a vízumkiadás kapcsán érvényesül.[468] A probléma ennek kapcsán ott jelentkezik, hogy az előzetes gyakorlati megállapodások által lényegében az uniós polgárok konzuli védelmének alanyi joga sérülne, a 23. cikk ugyanis bármelyik tagállamhoz fordulás lehetőségét rögzíti. Ugyanakkor érdemes számba venni a gyakorlati megállapodások mellőzése nélküli védelmi eljárást, mely a válsághelyzetek alkalmával különösen égető problémához vezethet: a tagállamok által előre nem egyeztetett fellépési és segítségnyújtási feladatmegosztás kaotikus helyzetet eredményez, melyben egy-egy tagállamra rendkívüli teher hárulna, míg más tagállam kapacitásai kihasználatlanok maradnak. Ezzel végső soron pedig megállapítható, hogy a konzuli védelem jogának tényleges érvényesülése szenvedne csorbát, melynek célja az uniós polgár harmadik országban történő védelmének biztosítása, tekintet nélkül arra, hogy azt melyik tagállam valósítja meg. Elengedhetetlen ugyanakkor, hogy az állampolgárokat az előzetes gyakorlati megállapodásokról megfelelően tájékoztassák, e nélkül ugyanis szintén a hatékony védelem biztosítása szenvedne csorbát.

IX.4.5. A Tanács elnökségének szerepe a válsághelyzetek kezelésében

A tagállamok konzuli védelmének összehangolásában nem kizárólag a külképviseletek egymás közötti, valamint az EKSz illetve Unió küldöttségeinek együttműködése játszik szerepet, de a legjelentősebb erőfeszítéseket a Tanács COCON munkacsoportja végzi, melynek aktuális elnökségét ellátó tagállam szerepe a koordinálásban vezető szereppel bír az elnökségi idő alatt fellépő válsághelyzetek kezelésében. Így Magyarország a 2011-es elnöksége alatt kiemelkedő szerepet játszott az uniós polgárok menekítésében Líbia területéről a polgárháború kitörése idején.[469] A magyar EU-elnökség - tiszteletben tartva a Lisszaboni Szerződés szabta új kereteket, amelyek alapján a kül- és biztonságpolitika koordinálása az e területért felelős

---

[468] **Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és a Litván Köztársaság Kormánya között az egymás nevében a vízumok kiadásában, valamint a biometrikus adatok gyűjtésében diplomáciai és konzuli képviseleteik útján történő kölcsönös eljárásról,** http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700178.TV **(2015.02.15.).**

[469] Irish Department of Foreign Affairs and Trade, Taoiseach praises successful evacuation of Irish citizens from Libya, 2 March 2011, http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=86575 (2012.02.12.).

főképviselő irányítása alá került - a válságok kirobbanásától kezdve proaktív koordináló szerepet játszott az uniós polgárok védelme, valamint az egységes és hatékony EU-fellépés biztosítása érdekében. [470] Líbia esetében a Bizottsággal egyeztetve aktiválta az Unió polgárvédelmi mechanizmusát, amely bővítette az uniós evakuációs lehetőségek eszköztárát, továbbá válságkezelési szakértőket biztosított. Tripoliban - hasonlóan a többi, válság sújtotta területen működő külképviseletünkhöz - a magyar nagykövetség koordinálta az uniós polgárokkal kapcsolatos konzuli és evakuációs feladatokat, képviselte az Uniót és később számos Unión kívüli országot (pl. az Egyesült Államokat) is. Magyarország polgári repülőgépet biztosított a Líbiában rekedt és távozni szándékozó magyar és külföldi, elsősorban uniós állampolgárok kimenekítésére, amelyben a Terrorelhárítási Központ is részt vett. Magyarország biztosított továbbá egy polgári charterjáratot a csádi menekültek hazaszállítására.[471]

Ez a szerep azonban meghaladhatja a kisebb tagállamok teherbírását, melyek nem rendelkeznek elegendő kapacitással vagy megfelelő diplomáciai és konzuli képviseleti hálózattal. Amennyiben az elnökséget ellátó tagállam nem rendelkezik képviselettel a válsághelyzettel érintett harmadik állam területén, lehetőség van az elnökség feladatainak másik tagállam általi átvállalására.[472] E szabály alapján 2008-ban Franciaország diplomáciai képviselete vezette a helyi elnökséget 110 harmadik államban Szlovénia[473] nevében, mely jelenleg csupán 21 nem uniós államban rendelkezik külképviselettel.[474] Még a nagyobb tagállamok is szembesülhetnek nehézségekkel, ha az elnökség ideje alatt több veszélyhelyzet koordinálására van szükség. Ez a teher csak tovább nőhet, ha alapul vesszük, hogy az éves szinten kirobbanó válsághelyzetek egyre növekvő tendenciát mutatnak. Tapasztalható volt ez a finn elnökség idején (2006 július-december): a libanoni evakuálás (július - augusztus), a törökországi bombázások (augusztus), katonai puccs Thaiföldön (szeptember), illetve a földrengés okozta válsághelyzet Japánban (november).[475] Miután az Elnökséget ellátó tagállam önálló kapacitásaitól nem várható ezen

[470] http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/7B2AEBB6-71CB-4C44-B0F8-709BB5870089/0/eredmenyekHU.pdf (2017.11.13.), 5. pont: váratlan helyzetek kezelése.
[471] Ibid.
[472] Determining the representation of the Presidency in Third Countries (Noted by the Council of 19 December 2006—Doc. 16568/06) in Council of the European Union, 'CFSP Guide'– compilation of relevant texts, Doc. 16074/1/06 REV 1, Brussels, 21 March 2007, 9, para 5.
[473] FORNI i.m. 168.
[474] https://ec.europa.eu/consularprotection/representations_en?f%5B0%5D=im_field_country_of_origin%3A79&f%5B1%5D=im_field_target_country%3A%5B*+TO+*%5D&solrsort=ss_non_ms_country+asc&form_build_id=form-1yyp058Mk6Q60EZmiaMH3YfNizkbN_WOYMfmiTGiDo0&form_id=just_cp_core_form (2017.11.13.).
[475] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance, supra footnote 11, para 3.

válsághelyzetek egyéni kezelése, így mind az EKSZ,[476] mind pedig a tagállami diplomáciai és konzuli képviseleteinek együttes fellépésére van szükség. Közreműködik továbbá a korábban SITCEN, jelenleg INTCEN- az EKSZ irányítása alatt működő EU Helyzetelemző Központja, illetve az Unió küldöttsége, hogy asszisztáljanak a válságszituáció helyben történő kezeléséhez. [477] A tagállamok képviseleti kapacitásainak erősítésére szolgáló uniós intézmények általi közreműködés hatékonysága a líbiai válságot illetően szemléltethető: a fent említett Helyzetelemző Központ felügyelte és értékelte a szituációt helyben, azaz a valós történéseket monitorozta, az EU katonai egységétől (EUMS)[478] valamint a Monitoring és Információs Központ (MIC) által megosztott, az evakuáláshoz kapcsolódó gyakorlati szempontok alapján.[479]

Bár a 2015/637/Eu irányelv rendelkezései között nem taglalja kifejezetten az EKSZ és az Unió küldöttségeinek válságszituációban történő szerepvállalását, az EUMSZ 221. cikkének (2) bekezdése, valamint az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról szóló, 2010. július 26-i 2010/427/EU tanácsi határozat[480] 5. cikkének (10) bekezdése alapján:

„Az Unió küldöttségei – az EUSz. 35. cikkének harmadik albekezdésével összhangban eljárva, a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban."

IX.4.6. A Lead State Concept jelentősége

A válsághelyzetek minél sikeresebb kezelése érdekében, a fent említett okok és hiányosságok további kezelésére alkották meg a vezető állam pozícióját is, hiszen több tagállam szembesülhet problémákkal még az EU küldöttségek és az EU INTCEN személyzet segítsége ellenére is,

[476] A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról, HL L 201., 2010.8.3., 30-40.
[477] Council of the European Union, Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries, supra footnote 23, 17, para 2.2.
[478] Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operation in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya), OJ 2011 L 89/17-20, 5 April 2011.
[479] European Commission, Developments in Libya: an overview of the EU's response, 10 March 2011, http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/040311_en.htm (2017.11.14.).
[480] Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról szóló 2010. július 26-i 2010/427/EU tanácsi határozat, HL L201., 2010.8.3., 30.

mely visszavezethető akár a válsághelyzeti kezeléssel kapcsolatos tapasztalatok hiányára, vagy akár az érintett harmadik állambeli hatóságokkal fenntartott kapcsolat természetére.[481]

Az előző fejezetekben már érintett intézmény a 2015/637/Eu irányelv rendelkezései alapján emelkedett a soft law források talajáról[482] a kötelező jogi aktus általi rögzítésre. Így kiküszöbölhető a folyamatosan változó elnökségi szék betöltéséhez kapcsolható konzuli védelmi koordináció bizonytalansága, és kiszámíthatóbb alapot biztosít az esetleges válsághelyzetek kezeléséhez. A Lead State koncepciójának első gyakorlati alkalmazására 2008 februárjában, Csádban került sor.[483] Ekkor Franciaország 12 tagállam és további harmadik országok több mint 1200 állampolgárát menekítette ki az afrikai térségből, amely intézkedés már ekkor bizonyította a tagállamok hajlandóságát a Lead State Concept érvényesítésére.[484]

Annak ellenére, hogy a gyakorlati alkalmazásra az igény és a hajlandóság is fennáll a tagállamok részéről, problémák adódhatnak abból, hogy hiányoznak az alapkritériumok ahhoz, hogy megállapítsák a vezető állam pozícióját betöltő államot. Erre vonatkozóan az Európai Parlament is intézett kérdést a Tanácshoz, hogy tisztázza azt az állítást, mely szerint a „folyamatos képviseletet ellátó nagyobb tagállamok nagykövetségei vagy konzulátusainak nem jelent akkora túlterheltséget a pozíció ellátása, mint a kisebb tagállamok számára, melyek kevesebb külföldi képviselettel bírnak."[485] A kérdést azért sem vehetjük hipotetikusnak, mert az imént említett Csádból történő menekítés során is Franciaország vállalta magára az evakuálást a Szlovén elnökség ideje alatt, amely meglehetős terhet jelentett a tagállam külképviselete számára. A Tanács válasza szerint a vezető állami pozíció önkéntes és valamennyi tagállam aktív támogatását és részvételét igényli. A kritériumokat, melyek alapján megállapítják, mely tagállam látja el lead state feladatát a tagállamok által esetről - esetre fektetik le, tekintettel az érintett harmadik állambéli viszonyokra. A vezető állam pozíciójából fakadó költségeken együttesen osztoznak a képviselt tagállamok.[486] Fontos megjegyezni, hogy

[481] FORNI i.m. 159.
[482] Council of the European Union, Stocktaking Report on the implementation of measures to increase the efficiency, coherence and visibility of EU external policies, and future work, Doc. 15822/1/06 REV 1, Brussels, 5 December 2006, 13; Council of the European Union, Reinforcing the European Union's emergency and crisis response capacities, Doc. 16642/06, Brussels, 12 December 2006, 6, para 16.
[483] Council of the European Union, Stocktaking report: Measures to increase the effectiveness, coherence, and visibility of EU external policies, Doc. 10612/08, Brussels, 13 June 2008, para 10.
[484] Slovenian Presidency of the EU 2008, Evacuation of EU citizens from Chad and application of the consular Lead State concept, Press Release, 11 February 2008, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/February/0211MZZ_Chad.html (2017.11.14.)-
[485] Written question E-2865/07 by S. Kaufmann to the Council (5 June 2007), subject: 'Consular and diplomatic protection of Union citizens in third countries—the concept of lead nation,' OJ 2008 C 45/138, 16 February 2008, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2007-2865&language=EN (2017.11.13.) .
[486] 2015/637/EU irányelv (28) preambulumbekezdés.

a vezető állam pozíciójának megalkotásával bár könnyítettek a Tanács elnökségét ellátó tagállamok feladatán, azonban a vezető állam a koordinációt mindenkoron az elnökségi tagállammal együtt látja el. A Lead State felelős azonban az uniós polgárok biztonságos tartózkodási helyre szállításáért, még abban az esetben is, ha rendelkeznek képviselettel az adott térségben. Ezen túlmenően azonban nem terheli felelősség arra vonatkozóan, hogy további lépéseket tegyen a polgárok továbbszállítására.[487] Megjegyzendő, hogy a tagállamok szolidaritása a gyakorlatban nem korlátozódik az uniós polgárok megsegítésére, így a magyar mentési művelet kétszáz, Líbiában rekedt csádi polgárt menekített ki,[488] ahogyan a görög mentés kínai és egyiptomi polgárokat menekített Tripoliból biztonságos térségbe.

Az uniós tagállamok harmadik állam polgárainak nyújtott segítsége számos esetben nem egyoldalú művelet, a kölcsönös segítségnyújtás egyre gyakrabban jelentkezik a gyakorlatban. Így Kína, három nappal a görög műveletet követően közel 500 uniós polgárt menekített Líbiából.[489] Ez a fajta együttműködés nemcsak az Észak-afrikai országokban történt zavargások alkalmával jelent meg először, de a Sharm-El-Sheikh városában és Baliban, valamint a libanoni krízis során is, ahol az Unió az Amerikai Egyesült Államok polgárainak is segítséget nyújtott.[490]

IX.4.7. A helyreállítás fázisa

Az utolsó szakasz magában foglalja az elért eredmények, a válságkezelés során folytatott konzuli együttműködés értékelését azzal, hogy az Unió és a tagállamok okulhatnak a sikerekből és a kudarcokból egyaránt. A külképviseletek így azonosíthatják a mentési akciók lépéseinek gyengeségeit, azokra új mechanizmusokat kidolgozva. Ez a lépés azonban nem tekinthető csupán egy belső önértékelési fázisnak, ugyanis a tagállamokon túl a média, az Európai

[487] Reply on 27 September 2007 to the written question E-2865/07 by S. Kaufmann to the Council, OJ 2008 C 45/138, 16 February 2008, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2007-2865&language=EN (2017.11.17.).
[488] A magyar EU-Elnökség legfontosabb eredményei, para 27, http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/7B2AEBB6-71CB-4C44-B0F8-709BB5870089/0/eredmenyekHU.pdf (2017.11.14.).
[489] European states evacuate nationals from Libya, China Daily, 25 February 2011, http://www.chinadaily.com.cn/world/2011-02/25/content_12075158.htm/ (2017.11.14.).
[490] Ministry for Foreign Affairs of Finland, EU troika, and US ready to increase cooperation in consular crisis management, 5 October 2006, http://formin.finland.fi/public/Print.aspx?contentid=81583&nodeid=15148&culture=en-US&contentlan=2 (2017.11.14.). A válságkezelési műveletekben harmadik állam részvételére említhető az Amerikai Egyesült Államok és az EU által kötött nemzetközi megállapodás: A Tanács 2011/318/KKBP határozata (2011.március 31.) az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió közötti, az Amerikai Egyesült Államoknak az Európai Unió válságkezelési műveleteiben való részvételéről szóló keretmegállapodás aláírásáról és megkötéséről, HL L 143/2-6, 2011.05.11., valamint az EU és Szerbia között fennálló megállapodás, HL 2011 L 163/2-7, 23 June 2011.

Parlament, illetve a nemzeti parlamentek is elemzik és értékelik a védelemnyújtást, amely a nyilvánosság számára is elérhetővé válik.[491]

IX.5. Részkövetkeztetések

A fentiekben áttekintett, egyrészt a jogforrások által lefektetett, másrészt a gyakorlatban is megvalósított konzuli védelem az uniós polgárok részére a tagállamoktól fokozott együttműködést követel, mely elvárásnak a tagállamok folyamatos fejlesztési mechanizmusokkal kívánnak egyre hatékonyabban eleget tenni. Ezt támasztja alá a tagállami diplomáciai és konzuli képviseletek egymással, illetve az Európai Külügyi Szolgálattal, az Unió küldöttségeivel történő szoros együttműködése, a COCON tanácsi munkacsoporton belüli rendszeres szakértői egyeztetések, az egymással való kommunikáció megkönnyítésére hivatott COOL használatával, a SITCEN (jelenleg EU INTCEN) által összegyűjtött adatok értékelésével. Válsághelyzet kezelése során pedig nem kizárólag a Tanács elnökségét ellátó tagállamra és annak külképviseletére hárul a kezelés terhe, ahhoz a többi képviselt tagállam, az Unió delegációja, illetve adott esetben a vezető állami pozíciót betöltő tagállami is hozzájárul. Az együttműködés fokozatos erősítését támasztják alá a tanácsi munkacsoport által folyamatosan fejlesztett konzuli együttműködési kezdeményezések (Common Consular Initiative, CCI) is, melyeknek szintén az a céljuk, hogy optimalizálják a tagállamok által nyújtott konzuli védelmet, azon belül is az Unió szerepének bővítését a fellépés során a delegációk feladatainak pontosításával, kiszélesítésével. E feladat végrehajtására külön szakértői csoportot bíztak meg, amely a COCON általános felügyelete mellett irányítja ezt a kezdeményezést. A szakértői csoport egy közös sablon alapján dolgozott ki válságkezelési keretterveket az EKSZ aktív segítségével. A megbeszéléseken a Bizottság és természetesen a Tanács képviselője is jelen voltak. A projekt 2015 januárjától decemberig folyt, melyet követően a CCI szakértői csoport a holland elnökség ideje alatt begyűjtötte és kiértékelte az adatokat, következtetések és ajánlások készítésével.[492]

Látható tehát, hogy a Tanács irányítása alatt a tagállamok egyre több teret engednek az Unió szerveinek részvételére a konzuli védelmet illetően. Annak ellenére, hogy az állampolgárok védelme külföldön a tagállamok érzékeny, diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik, az elmúlt

[491] FORNI i.m. 171-172.
[492] Bővebben lásd Consular Cooperation Initiatives – Final report, Council of the European Union Brussels, 29 April 2016 (OR. en) 8347/16 LIMITE COCON 8 CFSP/PESC 345.

két évtized eseményei rávilágítottak arra, hogy az együttes fellépés hatékonyabbá teszi az állampolgárok védelmét, mellyel még a legkiterjedtebb külképviseleti hálózattal bíró tagállam sem képes egyedül felvenni a versenyt. Az uniós polgárok ekképpen az EUMSz 23. cikke alapján biztosított alanyi jogosultságukat a gyakorlatban is igénybe vehetik, így az nem marad egy hipotetikus velejárója az uniós polgárságnak, hanem valódi, az állampolgárságból fakadó jogokat meghaladó többletjogosultságot teremt, és létező igényeket elégít ki. Az Unió égisze alatt megvalósuló konzuli védelem ezáltal növeli az uniós polgárság értékét, nemcsak annak nemzetközi jogi megítélésében, de a jogosultságot hordozó jogalanyok és az Unió viszonyában is. E szolgáltatásnak azonban természetéből adódóan vannak korlátai, hiszen az nem hagyható figyelmen kívül, hogy a konzuli védelem eredendően az állampolgárok életének, testi épségének, tulajdonának védelmét ellátó, az állam külhonban biztosított védelme, ezért annak nyújtása meghatározott keretek között történik. Így amennyiben a tagállamok akár gyakorlati megállapodások, akár másnemű feladatmegosztási eszközök útján behatárolják az uniós polgárok joggyakorlási lehetőségeit, a cél végső soron a fenti jogosultságok védelmének minél teljesebb körű megvalósítása marad.

További érdeklődésre tarthat számot a krízishelyzetekben történő fellépés hatékonysága, adott esetben hiánya kapcsán felmerülő felelősségrevonás kérdése, miután bár a Nemzetközi Jogi Bizottság által már elfogadott nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó tervezetet már elfogadta 2011-ben[493], a felelősségrevonáshoz szükséges alapvető elhatárolási kérdések a mai napig vita tárgyát képezi. Így a válságkezelés szempontjából, a származtatott jogalanyisággal bíró nemzetközi szervezetek esetében a szervezet effektív ellenőrzési jogkörének megállapítása is rendkívül nehézkes az eljáró szervek tekintetében.[494] Véleményem szerint az Európai Unió és a tagállamai kapcsán mindez a hatáskörátruházás elvének mentén vizsgálandó kérdéskör, melyet azonban a disszertáció terjedelmi korlátai nem tesznek lehetővé.

[493] Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries, 2011.
[494] MCARDLE, Scarlett: *EU Crisis Management Operations and International Responsibility post-Brexit*. In VARA, Juan Santos –WESSEL, Ramses A.: *The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit*, Routledge, London, 2021, 243.

X. A POLGÁRI VÉDELMI MECHANIZMUS ÉS A KONZULI VÉDELEM METSZÉSPONTJAI

Mint ahogyan az a 2015/637/EU irányelv elemzésekor is világossá vált, a konzuli védelem számos tekintetben kapcsolódik a polgári védelem intézményéhez. E fejezet célja mélyebb betekintést nyújtani a polgári védelmi mechanizmus intézményének működésébe, tekintettel arra, hogy a legnagyobb válságok fennállásának idején - mint ahogyan azt a Covid19 idején biztosított konzuli védelem kapcsán is vizsgálja a dolgozat - a konzuli védelem biztosítása nevezett mechanizmus alkalmazásával működhet a leghatékonyabban. Evégett jelen fejezet célja bővebb betekintést nyújtani a polgári védelmi mechanizmus működtetésének hátterébe, kiemelt hangsúlyt fektetve a szabályozás és a gyakorlati alkalmazás konzuli védelemhez kapcsolható szegmenseire. A konzuli védelem tárgyalásakor ugyanis meghatározó jelentőséggel bír a válságkezelés komplex mechanizmusának áttekintése az Európai Unió részéről, valamint a konzuli tevékenység szerepének meghatározása a válságkezelést illetően. A fejezet szemléltetni kívánja, hogy az EU által biztosított válságkezelési mechanizmus olyan szintre emeli a konzuli védelem megvalósulását a válsághelyzeteket illetően, mely nem valósulhatna meg a tagállamok önálló fellépésével. A konzuli védelem biztosítását is érintő polgári védelmi mechanizmus kapcsán elfogadott intézkedések pedig alátámasztják, hogy az uniós polgároknak biztosított konzuli védelem meghaladja a tagállami polgárok részére a tagállamok általi egyenlő bánásmód követelményét, és kifejezett elvárásokat támaszt azok elé a válsághelyezetek kezelése idején. Ezen túlmenően a fejezet hangsúlyt fektet az Unió intézményeinek szerepére a konzuli védelmet illetően, ugyanis az elmúlt évek válságkezelései kapcsán tagadhatatlan szerephez jutott, így nemcsak a tagállamok hatóságai, de az EU által működtetett intézmények is részeseivé válnak a konzuli védelem biztosításának.

X.1. A polgári védelmi mechanizmus történeti előzményei

A polgári védelmi mechanizmus által az Európai Bizottság a világ bármely pontján bekövetkezett katasztrófa esetén összehangolja a tagállamok válaszintézkedéseit azáltal, hogy összevonja az uniós polgári védelmi mechanizmusban részt vevő országok polgári védelmi célú erőforrásait. Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata szerint maga a mechanizmus kiterjed a segítségnyújtás anyagi forrásaira, a mentőerőkre/beavatkozókra,

szakértőkre, a lakosság és az anyagi javak (kulturális örökség) védelmére is.[495] A mechanizmus életre hívható többek között az egészségügyi válságok idején vagy környezeti katasztrófák hatásainak felszámolására egyaránt. [496]A polgári védelem célja, hogy a katasztrófák által előidézett károkat csökkentse, hatékonyan és gyorsan reagáljon a küszöbön álló katasztrófák esetén. Célja, hogy megerősítse az együttműködést a nemzeti polgári védelmi hatóságok között, fokozza a lakosság körében a katasztrófahelyzetekkel kapcsolatosa tájékozottságot és a katasztrófákra való felkészültséget, valamint gyors, hatékony és koordinált segítséget biztosítson az érintett lakosság számára.

Az 1985. májusában Rómában tartott Európai Tanács fektette le az EU Közösség együttműködésének alapjait a Polgári Védelem területén. 1985 és 1994. között az együttműködésre vonatkozóan elfogadott határozatok végrehajtásának eredményeként az EU megteremtette az együttműködés operatív eszközeit a polgári védelmi szakemberek felkészítése és az esetleges beavatkozás megszervezése, irányítása terén egyaránt. Az érintett tevékenységet a Maastrichti Szerződésben rögzített „szolidaritási" elv alapozta meg, melynek mentén 1994 október 31-én elfogadták a „az EU Közösség együttműködésének erősítése a Polgári Védelem területén" című határozatot.

Az elsődleges cél ekkor is, ahogyan a mai napig is, támogatni és bátorítani a nemzeti szinten biztosított fellépést egy átfogó jogi és adminisztratív háttérrel. A Bizottság ajánlása alapján a Tanács 1997. végétől kezdve tovább javította az együttműködés alapjait azáltal, hogy megalkotta a Közösség Akció Programját a Polgári Védelem területén. Az első 2 évre szóló Akció Programot (1998 - 1999.) követte az öt évre szóló Akció Program (2000-2004.). A folyamatban lévő és a jövőbeni tevékenységek értékelését először 1999. májusában végezte el az EU.[497]

A mechanizmust, mely a polgári védelem megvalósítását szolgálja 2001-ben hozták létre, (Union Civil Protection Mechanism- UCPM), melynek célja a polgári védelem további erősítése az európai államok között. A mechanizmushoz nem csupán tagállamok, de további

[495] Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról, EGT-vonatkozású szöveg, OJ L 347, 20.12.2013., 924-947., 1. cikk (1)-(5) bekezdések.
[496] TEKNŐS László – AMBRUSZ József: *Az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikájának bemutatása*. Belügyi Szemle, 2022/5., 1039-1055.
[497] A Tanács 1999/847/EK határozata (1999. december 9.) a polgári védelem területén közösségi cselekvési program létrehozásáról, HL L 327., 1999.12.21., 53., magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 04. kötet, 371.

európai államok is csatlakoztak. Így az Eu tagállamokon túl Izland, Norvégia, Montenegró, Macedón Köztársaság, Szerbia is társult a mechanizmushoz.[498]

X.2. A Lisszaboni Szerződést megelőző szabályozás

Az EU-s válságkezelésnek a keretét a Lisszaboni Szerződés adja meg, és a szolidaritási klauzulán alapszik, mely a tagállamok tekintetében kötelezettségként közös felkészülést, fellépést, segítségnyújtást jelenthet bizonyos válsághelyzetek fennálltakor.[499] A közös fellépés megvalósításához az EU elveit, célkitűzéseit, mozgásterét a szakpolitikai területeit az EUMSz, illetve annak 222. cikke által bevezetett szolidaritási klauzula biztosítja. A Szerződés rendelkezései alapján, ha egy tagállam katasztrófa áldozatává válik, az Unió és a tagállami a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésre álló eszközt mozgósít annak érdekében, hogy természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson. Az érintett tagállam politikai vezetésének kérésére a többi tagállam segítséget nyújt számára. E célból a tagállamok a Tanács keretében egyeztetnek egymással. A szolidaritási klauzula végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat a Tanács határozatban állapítja meg a Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének együttes javaslata alapján.

Az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket. E rendelkezés gyakorlati megnyilvánulása a Tanács a COVID járvány idején a Bizottság részére intézett jelzéséről a polgári védelmi mechanizmus aktivizálásáról.[500]

A polgári védelmi mechanizmus fejlődése fokozatosan erősödő tendenciát mutat, melyet bizonyít, hogy megalkotása óta az Unió folyamatosan bővíti, fejleszti a mechanizmus működését. Ami a jogalkotási mechanizmust illeti, a konzuli védelem biztosításával összevetve, szintén nyomon követhető az Unió hatásköri szerepének növekedése. A polgári védelem területén mindazonáltal meghaladja a jogforrási szint a konzuli védelem irányelvi alapokon

[498] PARKER, Charles F. – PERSSON, Thomas – WIDMALM, Sten: *The effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 member states*. Journal of European Public Policy, Vol. 26, No. 9, 2019, 1312-1334.
[499] EUMSz VII. cím, 222. cikk.
[500] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/547 határozata (2020. április 17.) a rendkívüli tartaléknak a tagállamok számára nyújtandó sürgősségi segély, valamint a COVID-19- járvány kapcsán az uniós polgári védelmi mechanizmus/rescEU további megerősítése céljából 2020- ban történő igénybevételéről, HL L 125, 2020.04.17.

nyugvó szabályozását, és az Európa Tanács és Parlament rendes jogalkotási eljárás keretén belül fogadta el a mechanizmusra vonatkozó rendelkezéseket.

Az EUMSz elfogadását megelőzően a vonatkozó jogszabályok jogalapját az EKSz 308. cikke képezte, mely jelenleg az EUMSz 352. cikkében került lefektetésre, mely szerint a Tanács egyhangú döntéshozatal során határozatot fogadhat el a Bizottság javaslatára az Európai Parlament egyetértését követően, amely eljárás során a Bizottság köteles felhívni a tagállami parlamentek figyelmét az érintett javaslatokra.

„Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket."

E felhatalmazás alapján a Tanács már 2001-ben határozatot fogadott el a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén, mely határozat képezte elődjét a 2007/779/EK, EURATOM Határozatnak a közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról.[501]

X.3. Polgári védelem biztosítása az EUMSz keretei között

Ami a konzuli segítségnyújtásra vonatkozó uniós együttműködés érvényesülését illeti a polgári védelem kapcsán, az EUMSz XXIII. címének, a Polgári Védelem cím, 196. cikkének rendelkezései a következőket foglalják magukban:

(1) Az Unió ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést a természeti vagy ember okozta katasztrófák megelőzésének és az azokkal szembeni védekezést szolgáló rendszerek hatékonyságának javítása érdekében.

(2) A (1) bekezdésben említett célkitűzések megvalósításának elősegítéséhez szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

[501] A Tanács 2007/779/EK, Euratom határozata (2007. november 8.) a közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról, HL L 314, 2007.12.01., 9-19.

A (2) bekezdés szemlélteti a szükséges Uniós intézkedések jogalapját, mely szerint a tagállamok az Uniónak szélesebb körben engednek fellépési lehetőséget szupranacionális szinten, mint amelyet a saját állampolgáraik feletti általános konzuli védelem kapcsán megtennének. Ezen átfedés ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az Unió - természetesen az általános konzuli védelemre vonatkozó uniós szabályok figyelembe vételével – ugyan a konzuli irányelv keretein belül, de azon túlmenően, az unió külső tevékenysége (Union's external action) területén keresztül rendes jogalkotói eljárás keretein belül rendelkezzen az uniós polgárok védelméről harmadik állam területén.[502] Az Európai Parlament és Tanács mint jogalkotó szervek ugyanis rendes jogalkotási eljárás keretein belül hozhatnak döntést a polgári védelem területét illetően. Fontos azonban e helyütt is hangsúlyozni, hogy bár a jogforrási jelleget illetően erősebb az EU dominanciája a konzuli védelem biztosításához társuló irányelvi szinthez viszonyítva, mindazonáltal a 196. cikk (2) bekezdésének második fordulata kifejezetten kizárja a tagállami jogszabályok harmonizációját ezen a téren is.[503]

Az Unió az EUMSz 2. cikk (5) bekezdése értelmében a polgári védelem területén a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy azt kiegészítő intézkedések elfogadására jogosult, anélkül, hogy a tagállamok hatáskörét elvonná az érintett területen.

Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy a védelem, mint segítségnyújtás a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak az EUSZ V. cím 21. cikk g) pontjának megvalósulása ugyan az Unió külső tevékenysége végrehajtásához kapcsolódik, azonban nem minősül az EU Kül-és Biztonságpolitika alá tartozó intézkedésnek, ezáltal nem az Unió közös kül- és biztonságpolitikai döntéshozatali eljárás alá esik. Ez utóbbira vonatkozó döntéseket ugyanis - amennyiben a Szerződések eltérően nem rendelkeznek - az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre. Jogalkotási aktusok, úgymint rendelet, határozat és irányelv elfogadása az EU részéről kizárt, csakis intergovernmentális döntések születhetnek.[504]

Ami a konzuli védelem illetőleg a polgári védelmi mechanizmus Uniót megillető hatásköri kompetenciáit illeti, az előbbi erőteljes intergovernmentális jellege megmutatkozik az elfogadott jogalkotási aktusban is. Ugyanis a 2015/637/EU irányelv az uniós határozatoktól

[502] Az Európai Unió külső tevékenységének szabályozásáról lásd bővebben EECKHOUT, Piet: *EU External Relations Law. Second Edition*, Oxford EU Law Library, Oxford University Press, 2011.
[503] OSZTOVITS 3. (2011) i.m. 2561-2562.
[504] OSZTOVITS András (szerk.), *Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata 1*., Complex Wolters Kluwer, Budapest, 2011, 322-333.

eltérő módon, a célzott államokat illetően kizárólag az elérni kívánt célok tekintetében rendelkezik kötelező erővel. Az ennek eléréséhez szükséges eszközöket a tagállamokra bízza. Az irányelv tartalmát ugyan az EU intézményei határozzák meg, de a konkrét formába öntése a tagállamok hatáskörében marad, így nem lépnek a nemzeti jogforrások helyébe. Az implementálás módja és eszköze ugyanis mindig az adott tagállam jogrendszerének függvénye marad.[505] Ezzel szemben a határozat, mint másodlagos uniós jogalkotási aktus, teljes egészében kötelező az általa megjelölt címzettekre nézve, közvetlenül alkalmazandó, nem hagyva tagállami mozgásteret, cselekvési lehetőséget az átültetésre.

A határozat[506] több helyütt is explicit módon tartalmazza a polgári védelmi mechanizmus és a konzuli védelem összefonódását.

a Preambulum (17) bekezdése rögzíti:

„Az uniós mechanizmus igénybe vehető emellett harmadik országokban bekövetkező katasztrófák esetén az uniós polgárok számára nyújtott konzuli segítséget kiegészítő polgári védelmi támogatás biztosítására is, amennyiben azt az érintett tagállamok konzuli hatóságai kérik. Az érintett tagállamok lehetőség szerint egymás között és minden egyéb érintett szereplővel koordinálják az említett kérelmeket, így biztosítva az uniós mechanizmus optimális használatát és a helyszíni gyakorlati nehézségek elkerülését. Ezt a támogatást kérheti például a vezető állam vagy a segítségnyújtást az Unió teljes lakossága viszonylatában koordináló tagállam.”

A vezető állam fogalmát illetően a határozat a konzuli védelem - ekkor még csupán iránymutatási szinten rögzített, de a 2015/637/EU irányelvben már benne foglalt - fogalmi meghatározására hivatkozik. A határozat ugyanakkor kiemeli, hogy a polgári védelmi mechanizmus kizárólag az uniós polgárok konzuli védelmére vonatkozó uniós szabályok tiszteletben tartásával hívható életre, azaz a jogalkotó rögzíti és egyben nyomatékosítja a polgári védelmi mechanizmus kiegészítő szerepét a konzuli védelem vezető szerepvállalása mellett. E rendelkezés egyben tovább mélyíti az uniós polgársághoz fűződő konzuli védelem jelentőségét: egyrészt, mert az Unió mint önálló nemzetközi jogalanyisággal bíró nemzetközi szervezet az uniós polgár vonatkozásában léphet fel az uniós jogalkotás által életre keltett „vezető állam” kérésére, meghaladva ezáltal a tagállam és állampolgár közti szintet, másrészt

[505] OSZTOVITS 3. (2011) i.m. 3084-3085.
[506] A Tanács 2007/779/EK, Euratom határozata (2007. november 8.) a közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról, HL L 314, 2007.12.01., 9-19.

pedig a jogalkotás talaján is olyan dimenziókban rendelkezik az Európai Parlament és a Tanács az uniós polgár védelméről, mellyel kapcsolatban a tagállamok irányelvi szintig engedtek teret az Unió intézményeinek a konzuli védelem szabályozásának szoros értelmében. Ennek következtében láthatjuk tehát, hogy a válsághelyzet szintjét elérő szituációkban a tagállamok az Unió részére tágabb szerepvállalást biztosítanak, mint amelyet a konzuli tevékenység kapcsán egyéb szituációkban átengednek.

Mindazonáltal hangsúlyozandó, hogy ezekben az esetekben is a tagállami beleegyezés, a tájékoztatás, a közös fellépés az egyetlen lehetséges útja a konzuli védelem biztosításának:[507]

„Az uniós mechanizmus igénybe vehető emellett a harmadik országokban bekövetkező katasztrófa esetén az uniós polgárok számára nyújtott konzuli segítséget kiegészítő polgári védelmi támogatás biztosítására is, amennyiben azt az érintett tagállamok konzuli hatóságai kérik."

X.4. Az Európai Parlament és a Tanács határozatai a polgári védelem területén

X.4.1. Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/Eu határozata

A konzuli védelmi tevékenység szempontjából, így a 2015/637/Eu irányelv válsághelyzetekre vonatkozó rendelkezései kapcsán további hozzáadott értékkel bír a 1313/2013/Eu határozat fogalomrendszere, melyet a 4. cikkben tárgyal, s ahol tisztázza többek között a katasztrófa, a reagálás, felkészültség, megelőzés, korai előrejelzés fogalmát, melyek szükségképpen felmerülnek egy válsághelyzetben nyújtott konzuli védelem fennálltakor is, és melyekre nézve a 2015/637/EU irányelv nem tartalmaz útmutatásokat.

„E határozat alkalmazásában:

1. „katasztrófa": minden olyan helyzet, amelynek a személyekre, a környezetre, vagy a tulajdonra – beleértve a kulturális örökséget is – súlyos hatása van vagy lehet;

[507] Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013 határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról, EGT-vonatkozású szöveg, OJ L 347, 20.12.2013. 924-947., (17) preambulumbekezdés.

2. „reagálás”: katasztrófaveszély esetén, vagy katasztrófa során vagy azt követően, annak közvetlen káros következményei kezelése érdekében – segítségnyújtás iránti kérelem alapján – az uniós mechanizmus keretében hozott bármilyen intézkedés;

3. „felkészültség”: az emberi és anyagi erőforrások, struktúrák, közösségek és szervezetek rendelkezésre állásának és képességeinek olyan – előzetesen meghozott intézkedések eredményeként elért – szintje, amely biztosítja a hatékony és gyors katasztrófareagálást;

4. „megelőzés”: minden olyan intézkedés, amely a katasztrófák következtében a személyeket, a környezetet és a tulajdont – beleértve a kulturális örökséget is – fenyegető kockázatok csökkentését vagy a káros következmények enyhítését célozza;”[508]

A jelen kutatás szempontjából releváns rendelkezése a határozatnak magában foglalja, hogy az uniós mechanizmus igénybe vehető abban az esetkörben is, amennyiben harmadik országokban bekövetkező katasztrófa idején az uniós polgárok számára nyújtott konzuli segítséget kiegészítő polgári védelmi támogatás biztosítására van szükség. Erre az érintett tagállamok konzuli hatóságai kifejezett kérése esetén van lehetőség. A rendelkezés szövegezése alapján „*ezen esetben az érintett tagállamok lehetőség szerint egymás között és minden egyéb érintett szereplővel koordinálják az említett kérelmeket, így biztosítva az uniós mechanizmus optimális használatát és a helyszíni gyakorlati nehézségek elkerülését. Ezt a támogatást kérheti például a vezető állam vagy a segítségnyújtást az Unió teljes lakossága viszonylatában koordináló tagállam. A „vezető állam” fogalma a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatásoknak*[509] *megfelelően értendő. Ez a határozat az uniós polgárok külföldön történő konzuli védelmére vonatkozó uniós szabályok sérelme nélkül alkalmazandó.”*

A határozat fent hivatkozott utolsó mondatában egyértelmű hierarchiát állít fel a konzuli védelmi és a polgári védelmi mechanizmus uniós szabályozása között. Leszögezi, hogy utóbbira vonatkozó uniós határozat alkalmazása az uniós polgárok külföldön történő védelme érdekében a konzuli védelemre vonatkozó szabályok sérelme nélkül alkalmazandó.

A 2013-ban elfogadott határozat kitér továbbá az úgynevezett európai polgári védelmi eszköztárra is. Ez a tagállamok által előzetes kötelezettségvállalás során, önkéntes alapon

[508] Ibid.
[509] A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások [2008/C317/06 iránymutatás].

rendelkezésre bocsátott eszközök összessége, melyet az EU határain belül és kívül is mozgósíthat. Ez utóbbihoz tartozik az Európai Orvosi Hadtest felállítása is, mely alakulat orvosokból és közegészségügyi szakemberekből áll, akik mozgósítására rövid időn belül sor kerül a katasztrófákra való felkészülés elősegítése vagy válaszintézkedések alkalmával is.[510]

A polgári védelmi mechanizmus műveleti központja a Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ (Emergency Response Coordination Centre – ERCC). A központ a hét minden napján, 24 órában koordinálja az EU katasztrófa elhárítási erőfeszítéseit. Biztosítja a sürgősségi támogatások gyors kiküldését, koordinációs központként működik az összes EU- tagállam, az elhárításban részt vevő nem EU tagállamok, a válsággal érintett ország, valamint a polgári védelmi mechanizmus és humanitárius segítségnyújtás szakértői között. Bármely nemzeti hatóság, vagy az ENSZ intézményes kérésére segítséget nyújt.[511]

Az ERCC mellett a válságkezelési mechanizmus fontos pillérei az európai vészhelyezet-kezelési képesség (European Emergency Response Capacity- EERC)[512] néven ismert, a tagállamok által önkéntesen biztosított kapacitások, erőforrások, valamint a veszélyhelyzetek kezelésére szolgáló közös kommunikációs és tájékoztatási rendszer (Communication and Information System - CECIS).[513] Utóbbi feladata, hogy a tagállamok közötti információátadás általános körülmények között és válsághelyzetek fennálltakor egyaránt gördülékenyen valósuljon meg, figyelemmel az információk sérthetetlenségére.

A határozat, a benne foglaltak hatékony végrehajtása érdekében a Bizottságot jogi aktusok elfogadására hatalmazta fel a költségvetési forrásokra vonatkozóan.[514] A Bizottság a határozat 33. cikke alapján továbbá felhatalmazást kap végrehajtási aktusok elfogadására is, úgymint az ERCC és tagállami kapcsolati pontok közötti kapcsolattartás, CECIS keretében folyó információmegosztás megszervezése, szakértői csapatok kiküldetési eljárására vonatkozóan, valamint a modulok illetve egyéb reagálási képességek meghatározására.[515]

A fent említett nem jogalkotási aktusok közé sorolandó, Bizottságra ruházott döntéshozatali jogkör megkönnyíti és lerövidíti az uniós döntéshozatal időtartamát.[516] A polgári védelmi

[510] https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/civil-protection/ (2022.07.04.).
[511] Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013 határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról, EGT-vonatkozású szöveg, OJ L 347, 20.12.2013. 924-947., 7. cikk.
[512] Ibid. 11. cikk.
[513] Ibid. 8. cikk.
[514] Ibid. 19. cikk.
[515] Ibid 33. cikk.
[516] OSZTOVITS 3. (2011) 3095-3109.

mechanizmus tekintetében alkalmazott Bizottsági döntéshozatali eljárás is szemlélteti a szabályozási terület rendkívül dinamikus változását, ami megkívánja a döntési mechanizmus gyorsabb lefolytatását. A Bizottság jogkörét ebben az esetben is, mint ahogyan azt a nem jogalkotási aktusok elfogadásakor minden alkalommal, egy jogalkotási aktus kifejezett rendelkezései alapján kapja[517], amely jogalapot teremt a döntési eljárásra.[518] A tagállamok e terület szabályozására vonatkozóan ezáltal még szélesebb körben biztosítanak az Uniós intézmények számára döntéshozatali jogosultságot, ugyanakkor ezekben az eljárásokban is érvényesül a tagállami érdekérvényesítés. A 182/2011/EU rendelet elfogadásával ugyanis a tagállamok képviselőiből álló bizottságok felállítására kerül sor, akik a Bizottság munkáját segítik és ellenőrzik, így az eljárásokat már nem a Tanács, hanem a tagállamok ellenőrzik, ellenőrizve ezáltal a szubszidiaritás érvényesülését is.[519]

Az uniós polgári védelmi mechanizmusnak az 1313/2013/EU határozat 34. cikkében előírt, időközi értékelése[520] és más teljesítményértékelések, mint például az uniós polgári védelmi mechanizmus Európai Számvevőszék általi felülvizsgálata[521] szerint az uniós mechanizmus hasznos eszköznek bizonyult az unión belüli és kívüli válságokra reagáló, részt vevő államok által nyújtott segítség mozgósítására és koordinálására. Mindemellett azonban az eljárás korlátai igen hamar szükségessé tettek jogalkotási változtatásokat.

X.4.2. Az Európai Parlament és a Tanács 2019/420/EU határozata

Az Európai Bizottság 2017-ben javaslatot nyújtott be az Európai Parlament és a Tanács részére a polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról.[522] A Bizottság a javaslatában maga is utal az Unió hatásköreire a polgári védelmet illetően, amikor a támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedéseit kívánja módosítani. A javaslat a

[517] Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013 határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról, EGT-vonatkozású szöveg, OJ L 347, 20.17.12.2013. 924-947., 25., 32-33. cikkek.
[518] Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról.
[519] Ibid. (6) preambulumbekezdés és 4-5. cikkek.
[520] ICF, „Az uniós polgári védelmi mechanizmus időközi értékelése", zárójelentés, 2017. augusztus (a továbbiakban: időközi értékelés). Az időközi értékelésről szóló zárójelentés: https://publications.europa.eu/en/publicationdetail/-/publication/eb41bfee-78c3-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF (2018.03.13.).
[521] Európai Számvevőszék különjelentése (2016), Uniós polgári védelmi mechanizmus: az Unión kívül bekövetkezett katasztrófákra adott válaszok koordinálása nagyrészt eredményes volt. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_33/SR_DISASTER_RESPONSE_EN.pdf (2022.05.26.).
[522] A Bizottság javaslata COM(2017) 772 végleges (2017.11.23.) az Európai Parlament és a Tanács határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról.

határozatot követve a szolidaritás és a megosztott felelősség elvei alapján kívánja megerősíteni a válság- és szükséghelyzeti támogatás, valamint a katasztrófamegelőzési erőfeszítéseket.

A COVID-19 vírus okozta világjárvány kitörését megelőzően is számos olyan katasztrófa sújtotta az Európai Uniót - többek között a menekültügyi és migrációs válság humanitárius hatásaira való reagálás, a 2016-os és a különösen hosszú és intenzív, több mint 100 halálesetet okozó 2017-es erdőtüzek időszakában hiányzó eszközök, továbbá a karibi térségen belüli hurrikánok, valamint az EU-n belüli heves viharok és áradások sorának súlyos hatása, melyek az uniós polgári védelmi mechanizmus számára valós stressz-tesztet jelentettek. A tagállamoknak a katasztrófákra való reagáláshoz való önkéntes hozzájárulása túl gyakran elégtelennek bizonyult, és az egyes kritikus reagálási képességek terén a 2017 elején közzétett kapacitás-jelentésben [523] körvonalazódtak a hiányosságok. Példa erre az EU kollektív kapacitása az erdőtüzekre vonatkozóan, hiszen a 17 kérelem közül mindössze 10 esetében tudtak segítséget nyújtani, és esetenként a késedelmek miatt nem tudtak időben reagálni.

A Bizottság által benyújtott javaslat célja az unió és a tagállamok katasztrófákra való közös reagálási képességének megerősítése, valamint a visszatérő és kialakuló kapacitáshiányok kezelése, különös tekintettel a veszélyhelyzet-reagálási kapacitások uniós szintű elkülönített tartalékára (rescEU néven), amely a Bizottság vezetése és irányítása alatt áll, és bevetéséről a Bizottság határoz. A Bizottság javaslata a rescEU-t a kontrollálatlan vegetációtűzre, árvizekre, földrengésekre és egészségügyi vészhelyzetekre való megfelelő reagálás érdekében kiválasztott vészhelyzeti kapacitásokkal ruházta fel. A rescEU-képességek működésének biztosítása érdekében az elfogadott határozat szerint további pénzügyi előirányzatokat kell rendelkezésre bocsátani az uniós mechanizmus keretében végrehajtott fellépések finanszírozásához.

A Tanács a Bizottság javaslatának megfelelően 2019. március 7- én megerősítette az európai polgári védelmi mechanizmus működését, amikor „rescEU” név alatt további

[523] **A Bizottság jelentése COM/2017/078 végleges (2017.02.17.) az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Veszélyhelyzet-reagálási Kapacitásban elért eredményekről és fennmaradt hiányosságokról.**

erőforrástartalékok létrehozásával bízta meg, amennyiben a rendelkezésre álló kapacitások nem bizonyulnak elegendőnek.[524]

Az új szabályok előírják a tagállamok számára a kockázatkezelési képességeikről és terveikről végzett értékelés továbbfejlesztését, a kockázatmegelőzés hatékonyabbá tételére törekedve. A képzések és az ismeretek megosztására vonatkozóan is kiterjesztik a Bizottság jogosítványait. A Bizottság feladata lesz, hogy létrehozza a polgári védelemben és a katasztrófakezelésben részt vevők uniós polgári védelmi tudáshálózatát.

A határozat rendelkezései szerint lehetővé kell tenni a tagállamok társfinanszírozás nyújtását a rescEU-képességek kifejlesztéséhez, beleértve azok bérlését, lízingjét és adásvételét is. Ez az uniós mechanizmus hatékonyságának növeléséhez vezet azáltal, hogy biztosítja a képességek rendelkezésre állását olyan esetekben, amikor egyébként nem lenne biztosra vehető a hatékony katasztrófareagálás, különösen a jelentős számú tagállamot érintő, széles körű hatásokkal járó katasztrófák esetén. Teljes mértékű uniós pénzügyi támogatást kell rendelkezésre bocsátani az olyan képességek kifejlesztéséhez, amelyek olyan alacsony valószínűségű, de nagy hatású katasztrófákkal kapcsolatos kockázatra való reagáláshoz szükségesek, amelyek jelentős, határokon átnyúló hatásokkal járhatnak.[525]

X.7. Az EU által működtett válságelhárítási mechanizmusok és azok összefonódása a konzuli védelemmel

A javaslat alapján elfogadott határozat a Bizottságot felhatalmazza arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének megfelelően felhatalmazáson alapuló aktusokat fogadjon el abból a célból, hogy módosítsa az elszámolható költségeknek a rescEU képességek kifejlesztéséhez nyújtott uniós pénzügyi támogatás megállapításához, illetve meghatározásához szükséges kategóriáit.[526] E rendelkezés elfogadása szintén további lehetőséget ad az EU intézményi jogosítványaira vonatkozóan a polgári védelmi mechanizmus terén, ezzel egyetemben az uniós polgárok védelme síkján is. Az Unió kompetenciájának kiterjesztését a határozat azzal támasztja alá, hogy a tagállami intézkedések a katasztrófák megelőzésére önmagukban kevésbé hatékonyak, az Unió szintjén erre alkalmasabb eszközök állnak

[524] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/420 határozata (2019. március 13.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról, HL L 771., 2019.03.20., 1-15., para 13.
[525] Ibid.
[526] Ibid.

rendelkezésre, így a támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskörön belül erőteljesen az Unió hatáskörének erősödése figyelhető meg. A határozat ezen a ponton kifejezett hivatkozást tartalmaz az EUSZ 5. cikkére, melyben az Unió hatásköreinek elhatárolásáról rendelkezik.

A hatáskör-átruházás és a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, melyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedések terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatóak. Az arányosság elvének alapján ugyanakkor az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.[527]

Az uniós ágazati válságelhárítási mechanizmusok kidolgozásának igénye a 2000-es évek elején jelent meg olyan súlyos válságok kapcsán, mint például a 2001. szeptember 11-i terrortámadások, a 2004-es madridi és a 2005-ös londoni merényletek. Ezt követően, 2006-ban a Tanács jóváhagyta az integrált válságelhárítási intézkedéseket (Crisis Coordination Arrangements, CCA).[528] A CCA mechanizmusra építve 2013. június 25-én elfogadta a politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmust, kiegészítve azt az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe foglalt szolidaritási klauzulával (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222. cikke).

A Tanács az EUMSz szolidaritási klauzulájának a Tanács 2014-ben határozatot fogadott el,[529] melynek (2) bekezdése szerint, ha egy tagállam a szolidaritás jegyében az EU és tagállamai segítségére szorul, úgy törekedni kell arra, hogy a szolidaritási klauzula alkalmazását kérő bármelyik tagállamra irányuló uniós és tagállami intézkedések koherensek és egymást kiegészítő jellegűek legyenek, és el kell kerülni az erőfeszítések megkettőzését. Az EUMSZ 222. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamoknak a Tanács keretében egyeztetniük kell egymással szolidaritási kötelezettségeik teljesítését illetően. Az érintett intézkedéseknek az uniós politikai szintű integrált válságreagálási intézkedéseken kell alapulniuk, amelyeket a Tanács 2013. június 25-én fogadott el.[530] Az integrált válságkezelési mechanizmusról szóló

[527] OSZTOVITS 1. (2011) i.m. 43-45.
[528] https://www.consilium.europa.eu/media/29699/web_ipcr.pdf (2023.05.13.).
[529] A Tanács határozata (2014.június 24.) a szolidaritási klauzula Unió által történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról (2014/415/EU) HL L 192, 01.07.2014.
[530] A Tanács (EU) 2018/1993 végrehajtási határozata (2018. december 11.) az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmusról, HL L 320, 17.12.2018.

határozat külön említést tesz az uniós polgári védelmi mechanizmusról, mint a szolidaritási klauzula érvényesítésére szolgáló eszközről.[531]

A szolidaritási klauzula előírja, hogy az Unió mozgósítson minden rendelkezésére álló eszközt. A releváns eszközök közé tartozik az Európai Unió belső biztonsági stratégiája, az 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozattal létrehozott uniós polgári védelmi mechanizmus (a továbbiakban: az uniós mechanizmus), az 1082/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat (2), valamint a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) keretében létrehozott struktúrák.

A mechanizmust a Tanács a 2018/1993 végrehajtási határozatával foglalta egységes jogi szerkezetbe. A határozat szerint az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmus a nagy horderejű vagy politikai jelentőségű válságok esetén lehetővé teszi uniós politikai szinten a kellő időben történő koordinációt és válságelhárítást, függetlenül attól, hogy az adott válság az Unió területén belülről vagy kívülről ered.[532]

Az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmus struktúráját illetően a határozat 2. cikke két aktiválási módját különíti el a válságelhárítási mechanizmusnak. Az elnökség döntése alapján a válság súlyosságától és a válságelhárítási szükségletektől függően különböző módokon aktiválható: információmegosztási módban, ami arra szolgál, hogy egyértelmű képet lehessen alkotni a helyzetről és elő lehessen készíteni az esetleges teljeskörű aktiválást, vagy teljeskörűen, amelybe beletartozik a válságelhárítási intézkedések kidolgozása. A Covid-19 első hullámának fellángolásakor jól megkülönböztethetőek az aktiválási módok, melyet a következőkben tárgyal a fejezet.

A mechanizmus fő koordinátora a Tanács soros elnöksége, mely összehangolja az európai uniós intézmények, az érintett tagállamok és egyéb kulcsszereplők politikai válaszlépéseit, ahogyan teszi azt a konzuli védelem tekintetében való fellépés vonatkozásában is, szoros együttműködésben az érintett harmadik államokkal, valamint a helyszínen vezető állami szerepvállalással bíró tagállammal. A válságkoordinációs mechanizmus az EU-n belüli és azon kívüli események bekövetkeztekor is aktiválható. Súlyosságától és a válságelhárítási szükségletektől függően különböző szinteken aktiválható. A nyomon követés fázisában a

[531] A Tanács határozata (2014.június 24.) a szolidaritási klauzula Unió által történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról (2014/415/EU) HL L 192, 01.07.2014.
[532] A Tanács (EU) 2018/1993 végrehajtási határozata (2018. december 11.) az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmusról, HL L 320., 17.12.2018., 1. cikk.

meglévő válságjelentéseket osztják meg egymás között az érdekelt felek. A célra az Európai Bizottság Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központja (ERCC) által biztosított 24 órában működő kapcsolattartó pontokat működtetnek, melyek a tagállamok illetékes hatóságai és más érdekelt felek rendelkezésére állnak. Ezt követően az információ-megosztás üzemmódban helyzetelemző jelentéseket készítenek, valamint létrehoznak egy adatcserére és gyűjtésre szolgáló internetes platformot. A válságelhárítási mechanizmus információ-megosztási üzemmódját elsőként a migrációs válság kezelése érdekében a Tanács luxemburgi elnöksége aktiválta 2015. október 30-án. A válságmechanizmus teljes körű aktiválása során a Tanács elnöksége által vezetett válságértekezleteken olyan lépéseket készítenek elő, amelyekről a Tanácsnak vagy az Európai Tanácsnak kell határozatot hoznia. Az értekezleten az Európai Tanács elnöki kabinetjének, az Európai Bizottságnak, az Európai Külügyi Szolgálatnak és az érintett tagállamoknak a képviselői vesznek részt. 2018- ban a Tanács végrehajtási határozatot fogadott el, amellyel jogi aktusban kodifikálta az uniós politikai szintű integrált válságkezelési mechanizmust.[533]

X.8. Részkövetkeztetések

Ami a válságkezelési mechanizmus és a konzuli védelem összefonódását illeti, a jobb tehermegosztás és a koordináció szempontjából - ahogyan az a következő fejezetben bővebb kifejtés alá kerül - mindenképpen hatékony megoldásnak bizonyulna a válsághelyzetekben segítséget nyújtó tagállami konzulátusi alkalmazottakból álló, az EKSZ- szal és a Bizottsággal együttműködésben uniós csoportok létrehozása. A konzuli szolgálatok folyamatos készenléti tervezésének köszönhetően a válságforgatókönyvek is döntő jelentőségűek a hatékony válságkezelést illetően, illetve a konzuli hatóságok felé történő állampolgári jelzés döntően megkönnyíti egy válsághelyzet alkalmával a helyszínen tartózkodó érintett uniós polgárok felkutatását és a segítségnyújtást. Annak szem előtt tartásával, hogy az állampolgárok biztonságának védelme minden állam elsőrendű kötelessége, súlyos katasztrófa esetén azonban, amely meghaladja a nemzeti kapacitásokat, a közös európai válasz eredményesebb, mint ha a tagállamok külön járnának el. Az uniós szintű szorosabb együttműködés az érintett politikák- polgári védelmi mechanizmus és konzuli védelem - tekintetében tovább erősítheti a válságszituációkban alkalmazott koordinációs törekvéseket. Fontos ehelyütt hangsúlyozni, hogy Az EUMSz-ben foglalt szolidaritási klauzula nem csupán a polgári védelmi mechanizmus

[533] Ibid.

aktiválásakor, de attól messzemenően tágabb értelemben érvényesül, amely a tagállamok közötti segítségnyújtást illeti.[534] A válságkezelés során a konzuli védelem és a polgári védelmi mechanizmus összefonódását a következő fejezet kívánja behatóbban vizsgálni, amennyiben a gyakorlatban történő megvalósulás kontextusába helyezi a fentebb elemzett szabályozási törekvéseket.

[534] A Tanács határozata (2014.június 24.) a szolidaritási klauzula Unió által történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról (2014/415/EU) HL L 192, 01.07.2014.

XI. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG VÉDELME VÁLSÁGSZITUÁCIÓBAN: AZ EU ÉS A TAGÁLLAMOK EGYÜTTMŰKÖDÉSE A COVID-19 PANDÉMIA KITÖRÉSÉNEK IDEJÉN

XI.1. A SARS- COV-2 vírus világszintű megjelenése

A COVID-19 mind az Európai Unió, mind a tagállamok szemszögéből mérten olyan kihívások elé állította a döntéshozókat, amelyek egyszerre kívánták meg a legsürgetőbb, a leghatékonyabb és leggazdaságosabb lépések meghozatalát a tagállamok részéről. Mint ahogyan azt az előző fejezetek részletesen tárgyalták, az EU által biztosított konzuli védelem folyamatos egyensúlyt kívánt felállítani, illetve megtartani az uniós polgárok az Unió, illetve az egyes tagállamok által biztosított védelem tekintetében. A válsághelyzetekben való fellépés tárgyalására hivatott fejezet által bemutatott mechanizmus mindazonáltal nem alkalmazható automatikusan valamennyi válságszituációban, az adott események generálta fellépés mindig az aktuális körülmények függvényében valósul meg. E fejezet összefoglalja, hogyan sikerült adaptálni az uniós konzuli védelem harmonizálására törekvő irányelv rendelkezéseit egy, nem csupán a hétköznapi segítségnyújtástól eltérő, de a krízishelyzetek között is világszintű válaszreakciót igénylő, akkut védelmi helyzet kezelése során. A pandémia intenzitása és komplexitása ugyanis egyszerre igényelt az államok és nemzetközi szervezetek részéről az egészségügy, a kormányzati, és gazdasági élet színterén azonnali döntéseket. Egyszerre volt szükség globális szintű problémakezelésre és helyi szintű megoldások nyújtására, mely a nemzetközi szereplőket fokozott együttműködésre kényszerítette.

Ami a konzuli védelem biztosítását illeti, az Európai Unió és a tagállamainak intézkedése vegyes képet tár elénk. A pandémiára adott reakció az államok részéről már az egészségügyi ellátás színterén is a népességi alapú orvoslásra helyezte a hangsúlyt, ugyanis a járvány megfékezése céljából az egész populáció érdekeit szem előtt tartva, a betegeket egyazon időben ellátva, az orvos - beteg viszony egyéni, személyre szabott kezelését meghaladva, a fertőzött betegcsoport gyógyulásának minél teljesebb körű elérésére az ellátottakat egymáshoz képest is rangsorolni, beosztani, pozícionálni volt szükséges. A gyógyítás ezen módszere ugyanis nem kizárólag az adott orvos által aktuálisan ellátott beteg gyógyulására fókuszál, de figyelembe veszi az ellátásból adódó szociális, strukturális tényezőket is nemcsak országon belül, de államközi szinten is. A népesség alapon nyugvó egészségügyi menedzsment így a fertőzéscsökkentés, gyógyulást segítő döntések meghozatalakor a minél hatékonyabb és

költségkímélőbb, együttműködésben rejlő megoldások keresésére fókuszál, miközben az egyént a közösség kontextusába helyezi. [535]

A pandémia okozta válságszituáció kezelése azonban számos tekintetben eltér az általános válságkezelési mechanizmusoktól. Ahogyan azt az előző fejezetben láthattuk, a válsághelyzet kitörésekor (pl. háborús konfliktusok tekintetében), vagy a válság eredményeként létrejött szituáció (pl. természeti katasztrófa okozta mentés során) kezelése a fő kérdéskör, míg a pandémia tekintetében sem annak várt időtartama, sem súlyossága nem volt előre predesztinálható. E tekintetben nem kizárólag az okozott károk helyreállítása jelenti a fő feladatot, hanem az újonnan kialakult helyzet feletti kontroll gyakorlása, a továbbiakban várhatón gyakorta előforduló világjárványokra való felkészülés is.[536] A világjárvány okozta válságszituáció komplexitásából adódóan túlmutat a katasztrófavédelem általános fellépési mechanizmusain, olyan szintű együttműködést követelve a közszféra és magánszféra szereplőitől egyaránt, mely világszinten rengette meg a válságkezelési forgatókönyvek hatékonyságát, ahol a járvány okozta gazdasági megpróbáltatások mellett a betegség terjedésének megfékezése, gyógyítása a kapacitások alapjaiban történő átstrukturálását igényelte.

A járvány kezelése tekintetében az egyes országok cselekvési tervei rendkívül árnyalt képet mutatnak, melyek közül egyesek sikeresebb, mások kevésbé hatékony fellépést tudhatnak maguk mögött. Jelen fejezetben az Európai Unió nemzetközi szervezetének világjárványra adott, az értekezés témája szempontjából releváns intézkedések sorát kívánja áttekinteni.

A COVID-19 egy új típusú koronavírus (SARS-CoV-2) által okozott betegség, melyet először Kína területén, Hupej tartomány székhelyén, Vuhan városában azonosítottak 2019 decemberében. [537] A vírus rendkívüli ütemben terjedt. 2020. január 20-ig megerősítették Thaiföld, Japán és Dél-Korea területén történő megjelenését is.[538] A járvány kitörését követően a kínai hivatalos kormányzati tájékoztatások többször is módosították a betegség tüneteinek,

[535] Population Health Management: Steps to Risk Sharing and Data Analytics. Brentwood (T.N.): Health Leaders Media, 2013, http://www.healthleadersmedia.com/intelligence/detail/cfm?content_ id=296742&year=2013 (2022. április 20.) .
[536] BURKLE, Frederick M.: *Challenges of Global Public Health Emergencies: Development of a Health-Crisis Management Framework,* The Tohoku Journal of Experimental Medicine, Vol. 249, No. 1, 2019, 33-41.
[537] LU, Hongzhou – STRATTON, Charles W. – TANG, Yi-Wei: *Outbreak of pneumonia of unknown etiology in Wuhan, China: The mystery and the miracle*. Journal of medical virology, Vol. 92, No. 4, 2020, 401-402.
[538] WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020, https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020 (2022. 04. 25.).

lefolyásának ismertetőjegyeit, amely bizonytalanságot eredményezett az esetek pontos számát és mértékét illetően is. Európában 2020. január végéig, egymástól függetlenül több országban (Franciaország, Svédország, Németország) történő megjelenését jelentették.[539] 2020. január 30-án az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) bejelentette a járvány kitörését, egyúttal nemzetközi szintű közegészségügyi vészhelyzetnek minősítette.[540] 2020 február hónapban Olaszország az egyedi esetek jelentős növekedéséről számolt be, 2020 márciusában pedig minden EU tagállam jelentett COVID-19 eseteket.[541] Az Európa Tanács az EU további intézményeivel ekkor már nemcsak kiélezett figyelemmel kísérte a vírus terjedését, hanem vonatkozó uniós szabályok elfogadásával fellépési mechanizmusok elfogadásán, valamint az információáramlás és feldolgozás, továbbá a tagállamok közötti koordináció hatékonyságának növelésén dolgoztak.[542] A WHO 2020. március 11-én pandémiává nyilvánította a COVID- 19 járványt.[543]

XI.2. Az Európai Unió jogi és politikai szabályozása a konzuli védelem síkján a járványhelyzet kitörésekor

A globális egészségügyi válság alapjaiban rengette meg a világ addig megszokott működési rendjét, így nem túlzás kijelenteni, hogy mind a nemzeti, mind az Európai Unió külképviseleteinek eddigi legnagyobb kihívását jelentette a külföldön rekedt állampolgárok megsegítése. Ennek nyilvánvalóan több, párhuzamosan jelentkező indoka is feltárható. Egyrészt távolabbi szemszögből vizsgálva az államok fellépésére egyszerre támadt égető szükség az egészségügyi és gazdasági kihívásokkal szemben, ahol jelen kellett lenni a járványveszély megfékezése, az ország gazdaságának működtetése, az oktatás és az egészségügyi ellátások szervezésének hálójában. Másrészt a már évtizedek óta növekvő tendenciát mutató utazási hajlandóság az állampolgárok tekintetében, az egyre népszerűbb

[539] PULLANO, Giulia – PINOTTI, Francesco – VALDANO, Eugenio – BOËLLE, Pierre-Yves – POLETTO, Chiara – COLIZZA, Vittoria: *Novel coronavirus (2019-nCoV) early-stage importation risk to Europe, January 2020.* Euro Surveill. 2020;25(4):pii=2000057. https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.4.2000057.
[540] SOHRABI, Catrin – ALSAFI, Zaid – O'NEILL, Niamh – KHAN, Mehdi – KERWAN, Ahmed – Al-JABIR, Ahmed – IOSIFIDIS, Christos – AGHA, Riaz: *World Health Organization declares global emergency: A review of the 2019 novel coronavirus (COVID-19).* International journal of surgery (London, England), Vol. 76, 2020, 71-76.
[541] DONG, Ensheng – DU, Hongru – GARDNER, Lauren: *An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time*. The Lancet. Infectious diseases, Vol. 20, No. 5, 2020, 533-534.
[542] JOHNSON, Helen C. – GOSSNER, Céline M. – COLZANI, Edoardo – KINSMAN, John – ALEXAKIS, Leonidas – BEAUTÉ, Julien – WÜRZ, Andrea – TSOLOVA, Svetla – BUNDLE, Nick – EKDAHL, Karl: *Potential scenarios for the progression of a COVID-19 epidemic in the European Union and the European Economic Area*, March 2020, Euro Surveill. 2020;25(9):pii=2000202. https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.9.2000202.
[543] CUCINOTTA, Domenico – VANELLI, Maurizio: *WHO Declares COVID-19 a Pandemic*. Acta Biomed, Vol. 91, No. 1, 2020, 157-160.

egzotikus úticélok, melyhez társult az egyes tagállamok harmadik országok területén gazdasági indokok mentén megszüntetett külképviseleteinek problémája. Azaz több utazó állampolgár, kevesebb külképviseleti jelenlét. Az Európai Bizottság jelentésében számszerűsíti, miszerint 2020-ban azon utazó uniós polgárok száma, akik állampolgársága szerinti tagállama nem rendelkezik az úticél szerinti harmadik ország területén képviselettel, eléri a 10 millió főt és 3,3 millió főt, akik huzamosabb ideig tartózkodnak olyan harmadik államban, ahol szintén nem rendelkezik az állampolgárságuk szerinti tagállam külképviselettel.[544] Mindezen indokokhoz szorosan kapcsolódik az Egyesült Királyság kilépése a nemzetközi szervezetből, elveszítve ezzel az uniós polgárság védelmében rendkívül jelentős szereppel bíró tagállamot, amely nemcsak rendkívül széles körben rendelkezett külképviselettel, de emellett - és ebből adódóan - Lead State szerepet is vállalt.[545]

Jelenleg, a 27 uniós tagállam csupán négy harmadik országban rendelkezik saját külképviselettel: Kínában, Indiában, Oroszországban és az Amerikai Egyesült Államokban.[546]Ebből kifolyólag számos harmadik ország területén csupán néhány tagállam illetve az Unió rendelkezik képviselettel. [547] Utóbbi az Európai Külügyi Szolgálat gondozásában az uniós küldöttségek révén valósul meg, melyek részvételét az uniós polgárság védelmében a 2015-ben elfogadott konzuli védelmi irányelv is rendelkezései közé fonta, mely lényegében az unió delegációinak koordinációs, információáramlást segítő fellépését tette lehetővé, a tagállami külképviseletek kezében hagyva a konkrét fellépést a védelmet illetően. Annak szem előtt tartásával, hogy természetesen a konzuli védelem - ahogyan az a történeti előzményeknél is egyértelműsített- mindvégig a tagállamok saját kompetenciájához tartozik, sok esetben mozog különböző politikák mezsgyéjén, amikor az Unió fellépése többet hordoz magában az információátadás vagy koordináció szintjénél. Ez utóbbi fordul elő tipikusan a válsághelyzetek, jelen esetben a COVID-19 járvány kirobbanásakor is, hiszen egy humanitárius katasztrófahelyzet kirobbanásakor többszörösen felértékelődik a tagállamok közötti

[544] Commission Staff Working Document Impact Assessment Accomanying an EU Emergency Travel Document and Repealing Decision 96/409/CFSP, https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2018)273&lang=en (2022.06.25.).
[545] Lásd Commission Communication „Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance COM(2010)600 final, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0600:FIN:EN:PDF (2022.06.25.).
[546] Commission Staff Working Document Impact Assessment Accomanying an EU Emergency Travel Document and Repealing Decision 96/409/CFSP, https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2018)273&lang=en (2022. 06.25.).
[547] Lásd Annex IV to 2013 European Parliament Study on Franchise and electoral participation of third country citizens residing in EU and of EU citizens residing in third countries, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474441/IPOL-AFCO_ET(2013)474441_EN.pdf (2022.06.25.).

együttműködés, szolidaritás gyakorlása, melyek alapjaiban határozzák meg az Európai Unió működésének szellemiségét. A 2015/637/EU irányelv megalkotásával a tagállamok maguk is elismerték az uniós polgárok konzuli védelmének biztosítására vonatkozó kötelezettségüket, mely függetlenül attól, hogy belső jogi szabályozásukban hogyan nyilvánul meg saját állampolgáraik felé, az uniós polgárt megilleti ugyanazon szintű védelem, amennyiben a meghatározott feltételek fennállnak. Ez az egyenlő bánásmódot kiemelő, a tagállamokra nézve kötelező erővel bíró rendelkezés meghatározott szinten, de bebocsátást enged az eddigi kizárólagos tagállami konzuli védelem terepére.

A konzuli védelemhez való jog unikálisnak bizonyul az uniós polgárok jogait illetően is, hiszen - ahogyan azt a dolgozat előző fejezetei magában foglalták - az uniós polgárokat megillető jogosultságot extraterritoriális kontextusba helyezi. A többi uniós polgári jogosultságtól eltérően nem támaszt szigorú követelményeket a jog gyakorlásához, így nem teszi függővé a határon túli tartózkodás időtartamától vagy a tagállamok financiális forrásától. A tagállami állampolgárt megilleti az Unió által biztosított konzuli védelem, amennyiben rendelkezik uniós tagállam állampolgárságával és az EU-n kívüli országban tartózkodik, ahol állampolgársága szerinti tagállama nem képes számára védelmet nyújtani. E feltételek megvalósulását bővebben az előző fejezetekben tárgyalta a dolgozat. Az uniós polgár részére biztosított konzuli védelem eszközei sem tárgyalhatók csupán a konzuli tevékenység keretei között, hiszen a fentebb bővebben tárgyalt polgári védelmi mechanizmus,[548] az uniós külkapcsolatok[549] meghatározott tevékenységi köre vagy a humanitárius segítségnyújtás[550] mind-mind a polgárok védelme érdekében történő fellépést ötvözi. A fellépés bonyolultsága rejlik továbbá abban is, hogy ezen politikák tekintetében a tagállamok eltérő hatáskörrel ruházták fel az Uniót a kizárólagos hatáskörtől egészen a megosztott hatáskörig, és a konzuli irányelv célja sem az egyes tagállami konzuli védelmi gyakorlat harmonizációja. Ahogyan azonban azt már az Európai Unióról szóló Szerződés is magában foglalja, az Unió hozzájárul polgárai védelméhez a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban[551]- azaz tevékenyen részt vesz a polgárok védelmében.[552]

[548] EUMSz 196. cikk.
[549] EUSz 27. cikk (3) bekezdése és a Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU) OJ L 201. 03.08.2010, 30-40. [2010/427/EU határozat].
[550] EUMSz 218. cikk és EUSz 43 cikk.
[551] EUSz 3. cikk (5) bekezdés.
[552] MORARU, Madalina: *Effective consular Protection of unrepresented EU citizens in third countries during the COVID-19 pandemic: law and policy.* European University Institute, Policy Briefs, No. 54, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2870/343392, 3.

A konzuli védelem biztosítása az uniós polgárok részére a gyakorlatban több uniós politika megvalósításának interakciójában érvényesül, így a már bővebben tárgyalt uniós polgárság intézményén túlmenően az EU külkapcsolatai, igazságügyi együttműködés, a humanitárius segítségnyújtás, a polgári védelem, melyek tekintetében az Unió azonban eltérő hatáskörökkel bír, legyen az akár kizárólagos, megosztott, vagy támogató hatáskör.[553] Ezen politikákon és eltérő hatáskörökön belül is különböző eszközök állnak rendelkezésére a határozathozatal, irányelv elfogadás vagy akár a soft law jellegű aktusok elfogadásával, mely lehetővé teszi az Unió számára, hogy széles skálán mozogva léphessen fel az uniós polgárok védelme érdekében, még abban az esetben is, amennyiben a 2015/637/EU irányelv nem kíván jogharmonizációs törekvéseket előmozdítani a tagállamok által biztosított konzuli védelmi szintet illetően.[554] Mindazonáltal a különböző politikák, uniós jogforrások, valamint azok végrehajtására vonatkozó jogalkotás szintjén, ha nem is kifejezett módon, de az uniós polgársághoz kapcsolódó konzuli védelem terén vitathatatlanul közelíti a tagállami gyakorlatokat. Ezen tendencia alátámasztása érdekében fontos betekintést nyerni a konzuli védelemhez kapcsolódó politikákhoz. A Bizottság 2019-2024 időszakra vonatkozóan hat prioritást emelt ki, melyeket a szakpolitikákon keresztül kíván megvalósítani. Ezek kapcsán megfigyelhető, hogy az utóbbi évek válsághelyzeteire reflektálva, egyre inkább előtérbe kerülnek az egyes katasztrófákat előidéző okok kialakulási valószínűségét csökkentő és megelőzés centrikus kollektív intézkedések (úgymint a közös kockázatbecslés, felkészülés, tagállami legjobb gyakorlatok megosztása, finanszírozás stb.).[555]

A válságkezelés koordinálása azok összetettségére való tekintettel az Európai Unióban is különböző szinteken valósul meg: politikai, műveleti, technikai szinten. Ennek értelmében megkülönböztethetők a Bizottság válsághelyzeti működéssel kapcsolatos eljárásai (lásd például ARGUS riasztási rendszer), az EU Tanácsának integrált politikai válságreagálási intézkedései (a szintén érintett IPCR) és az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ) válságreagálási mechanizmusa, mely utóbbi működése szorosan kapcsolódik a konzuli védelem biztosításához is.[556]

[553] Lásd bővebben az Európai Bizottság honlapján Szakpolitikák | Európai Bizottság (europa.eu) (2022.06.29.).
[554] MORARU (2021) i.m.
[555] AMBRUSZ József: *A katasztrófavédelem.* In: BÁBA Iván (szerk.): *Közszolgálati protokoll. IV. könyv. Hivatásrendek protokollja*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018, 77-93.
[556] TEKNŐS – AMBRUSZ i.m. 1039-1055.

A Bizottság által létrehozott ARGUS riasztási rendszer átfogó módon biztosítja a Bizottság válságreagáló képességét.[557] Egy platformként működik a Bizottság különböző szervezetei között, lehetővé téve az egyes szektorok közti a politikai kommunikációt és információcserét. Az ARGUS riasztási rendszer célkitűzései között szerepel belső platformként a Bizottság Főigazgatóságai és más szervezetei közötti információmegosztás, a megfelelő koordinációs folyamatok aktiválása, de hivatott továbbá a polgárokkal történő hatékony kommunikáció elősegítésére is. Az ARGUS- rendszer kétfokozatú riasztási rendszer elvén működik, melyben csakis a II. fokozat aktivizálódik a komolyabb válságok esetén.[558]

Az Európai Unió Tanácsának válságreagálási intézkedései (IPVI)[559] kialakítását az Általános Ügyek Tanácsa [560] 2013. június 25-én hagyta jóvá, mellyel a korábban érvényesülő válságkoordinálási eljárások megújítását vitték véghez. [561] A cél az uniós tagországok döntéshozó mechanizmusainak megerősítése nagyszabású veszélyeztetettség fennállása esetén, mely az EU politikai szintű reagálását igényli.[562] Az IPVI mechanizmus rugalmas eljárást biztosít a Tanács elnökségének támogatása érdekében nagy természeti katasztrófa, terrorcselekmény, valamint több ágazatot érintő civilizációs katasztrófa következményeinek kezelésében.[563] Az intézkedések flexibilisek, már létező eljárásokon és munkacsoportokon alapszanak, azaz nem kerülnek felállításra ad hoc egységek. Az elnökség politikai kontrollja alatt működnek és az Állandó Képviselők Bizottsága[564] köré szervezőnek.[565] A mechanizmus intézkedései a szubszidiaritás elvével összhangban nem sértik a tagállamok felelősségét, valamint nem helyettesítik vagy érvénytelenítik a meglévő EU-s ágazati intézkedéseket, így az EU-s polgári védelmi mechanizmust. Abban az esetben, ha az EU működéséről szóló szerződés 222. (1) szakasza életbe lép a szolidaritási klauzula alapján, úgy az IPVI-mechanizmust automatikusan aktiválják.[566]

---

[557] Commission provisions on „ARGUS" general rapid alert system. Commission of the European Communities, Brussels, 23. 12. 2005, para 3-4, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0662:FIN:EN:PDF (2022. 07.12.).

[558] JUHÁSZ László: *Az EU válságkezelési mechanizmusai*. Honvédségi Szemle, 2019/4., 50-64.

[559] Integrated Political Crisis Response (IPCR) arrangements.

[560] General Affairs Council (GAC).

[561] Crisis Coordination Arrangements (CCA).

[562] BERIAIN, Iñigo Miguel de et al.: *The European Union Integrated Political Crisis Response Arrangements: Improving the European Union's Major Crisis Response Coordination Capacities*. Disaster Medicine and Public Health Preparedness, Vol. 9, No. 3, 2015, 2.

[563] The EU Integrated Political Crisis Response – IPCR – Arrangements – in Brief. Council of the European Union, Brussels, 2016, para 2, https://www.consilium.europa.eu/media/29699/web_ipcr.pdf (2022.07.10.).

[564] Comité des Représentants Permanents (COREPER).

[565] The Council's response to crises (IPCR). European Council – Council of the European Union, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ipcr-response-to-crises/ (2022.07.10.).

[566] JUHÁSZ i.m.

Ha a válság komolyan érinti a külügyi vagy a közös biztonság- és védelempolitikai dimenziókat, az EKSZ válságreagálási mechanizmusa is életbe lép.[567] A válságreagálási mechanizmus az EKSZ belső, sajátos szervezeti elemeket és kialakított eljárásrendet magában foglaló rendszere, amely az EU-t vagy bármely tagállam érdekeit potenciálisan vagy ténylegesen sértő, külső vagy belső dimenzióval rendelkező válságokra és veszélyhelyzetekre – ideértve a hibrid veszélyeket is – biztosít koordinált és együttműködésen alapuló reagálási lehetőséget.[568]

XI.3. A válságkezelés lépései- az UPVM és a konzuli védelem együttes érvényesülése

2020 januárjában egyre több EU-s tagállamban diagnosztizálták az új típusú koronavírus által okozott megbetegedést, ezért január 28-án aktiválták az IPCR információmegosztási üzemmódját, majd második lépésként 2020. március 2-án a teljes körű IPCR mechanizmust[569]. Az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét 2020 január és június között Horvátország töltötte be, így a mechanizmus aktiválására vonatkozó döntés is általa született. 2020. január 28-án a Bizottság mindezeken túlmenően aktiválta a válságelhárítási koordinációs rendszer (ARGUS) második szakaszát, ezzel párhuzamosan életbe léptette a polgári védelmi mechanizmust.

XI.3.1. Repatriálás- hazaszállításra indított repülőjáratok

A segítségnyújtás keretén belül a konzuli védelmi segítségnyújtás a polgári védelmi mechanizmus támogatásával a kínai Vuhan tartományban rekedt uniós állampolgárokat két repülőgéppel szállította haza. A repatriálás február 1-jén és 2-án történt, a légi járatok Franciaországból és Németországból szálltak fel, melyekkel 447 uniós polgárt sikerült hazajuttatni Vuhanból. Az EU tehát támogatást nyújtott a tagállamok által szervezett repatriálás folyamatában, ugyanakkor azonnali reagálásként az uniós védelmi mechanizmus keretein belül

[567] Annex to the Commission Recommendation on Coordinated Response to Large Scale Cybersecurity Incidents and Crises. European Commission, Brussels, 13.09.2017., para 2, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/ EN/C-2017-6100-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF (2022.07.10.).

[568] SERRANO, Pedro: *EEAS Crisis Response Mechanism*. In: REHRL, Jochen (szerk.): *Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union. 3rd Edition*, Armed Forces Printing Centre, Vienna, 2017, 75-76.

[569] https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_50_IPCR.pdf/dd41b425-ea52-8d66-ff7c-092ac2b08377?t=1591086558336 (2023.03.13.).

is megkezdték a Kínában rekedt uniós polgárok hazaszállítását, ezzel a repatriálási akciót az EU polgári védelmi mechanizmusa társfinanszírozta.[570]

2020 márciusban a Tanács megbízta Josep Borrell Fontelles Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselőt a koordinációs és repatriálási feladatok ellátásának irányításával, valamint az Európai Külügyi Szolgálatot a 'Consular Task Force' felállításával, mely utóbbi szoros együttműködésben valósult meg a tagállamokkal és az Európai Bizottsággal.[571]

A válsághelyzeti reagálás hatékony eszközeként használták fel a Consular On-Line (CoOl) 2.0. verzióját, ahol szintén az Európai Külügyi Szolgálat irányítása alatt zajlik a tagállami konzuli képviseletek között együttműködés. A CoOl platformját rendszeresen használták információk közzétételére, többek között a közelgő járatokról, ezzel gyors hozzáférést biztosítva a fővárosoknak a helyi szintre továbbítandó adatokhoz. A CoOl folyamatos fejlesztése révén a tagállamok már aktuális utazási tanácsaikat is megoszthatják egymással. Ez az információcsere pedig alapvető fontosságú a tagállamok számára, ugyanis a képviselettel nem rendelkező (ezáltal a helyi szintű együttműködésből kieső) tagállamok nem jutottak kellő időben az információkhoz, ezáltal képtelenek voltak megfelelő tanáccsal ellátni állampolgáraikat. A CoOl rendszerén belül történő információátadás ezt az gátat képes leküzdeni, ezért nagyon fontos, hogy mind a tagállamok mind az EKSZ teljeskörű információmegosztást alkalmazzon a levelezőrendszeren.[572]

2020 március 27-én az Európai Bizottság javaslatot tett a polgári védelmi mechanizmus keretein belül működő RescEU programra szánt költségvetési keret növeléséről is az uniós polgárok hazaszállításának finanszírozására, melyre 75 millió eurót különítettek el az uniós költségvetésből.[573]

Johannes Hahn, az uniós költségvetésért felelős biztos így nyilatkozott: „*A mai intézkedés újabb példa arra, hogy az uniós költségvetés hogyan tud hozzáadott értéket teremteni, amikor és ahol*

[570] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_hu (2022.07.13.).
[571] VINTILA, Daniela: *Protecting the diaspora? COVID-19 and emergency policy measures of European countries for their citizens abroad,* UNIC Lecture Series Migration and Corona 24th of June 2020, https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/250912/1/Vintila_UNIC_24_06_2020.pdf (2022.08.10.).
[572] Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13613-2020-INIT/en/pdf 3 (2022.10.10.).
[573] VINTILA i.m.

arra a leginkább szükség van. Egyben az európai szolidaritás és együttműködés legjobb példáját is mutatja."

Janez Lenarčič válságkezelési biztos hozzátette: *„Polgáraink biztonságos visszatérése prioritást élvez, és minden tőlünk telhetőt megteszünk annak érdekében, hogy e nehéz időkben a lehető leghamarabb újra családjuk körében lehessenek. Szeretnék köszönetet mondani a tagállamoknak a folyamat során tett erőfeszítéseikért. Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központunk továbbra is a hét minden napján, napi 24 órában együttműködik a tagállamokkal, hogy eleget tegyen kéréseiknek."*

XI.3.2. RescEU-készlet alkalmazása

Az Európai Bizottság javaslata értelmében a vadonatúj, egészségügyi felszerelésből (lélegeztetőgépek, védőmaszkok és alapvető orvosi eszközökből) álló RescEu készlet teljes költségvetése 80 millió euróra emelkedett. A Bizottság e műveletek finanszírozásának biztosítására költségvetés-módosítási tervezetet terjesztett elő, amely az éves uniós kiadások egy részének a legújabb prioritásokkal összhangban történő átszervezésére irányult.

A járvány kitörésétől fogva 2020. április 17-ig több mint ötszázezer uniós polgárt sikerült hazajuttatni a repatriálási műveletsorozatoknak köszönhetően,[574] azon uniós polgárok közül, akik a koronavírus-járvány miatt elrendelt korlátozó intézkedések miatt rekedtek külföldön. A járvány kezdetekor a világ különböző részein mintegy 600 ezer uniós polgár jelezte, hogy nem tud visszatérni hazájába. A többségük az ázsiai és csendes-óceáni térségben és az amerikai kontinensen tartózkodott. [575] Az uniós polgári védelmi mechanizmus keretében az EU hozzájárult az egynél több tagállam állampolgárait hazaszállító repülőgépek költségeihez a szolidaritás elve alapján. A mechanizmus 2020. január 28-i aktiválása lehetővé tette a tagállami állampolgárok repatriálását abban a szituációban, melyben a polgári repülés által biztosított charter, illetve kereskedelmi járatok már nem nyújtottak kielégítő megoldást a tagállamok számára. AZ ERCC központja természetesen ekkor a hét minden napjának 24 órájában elérhető volt, állandó kapcsolatot tartva fenn a tagállamokkal, az EU delegációival a régióban, valamint Kínai Népköztársaság Nagykövetségével Brüsszelben.

[574] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/summary_tables_of_repatriation_flights_16_april_2020_0.pdf (2022.07.14.).
[575] Ibid.

A járvány kitörésekor ugyanakkor fontos volt az EU részéről tisztázni és egyben kommunikálni, hogy az Unión kívül rekedt állampolgárok hazajutásában az EU segítséget nyújt, amennyiben haza szeretnének jutni, azaz nyilvánvalóan nem minden külföldön tartózkodó uniós polgár azonnali hazaszállításáról van szó. Ez azonban szoros együttműködést kíván a tagállamok, azok külképviseletei, valamint az Európai Külügyi Szolgálat és az EU delegációi között. E megerősített együttműködés és az abban ellátott EU intézményi feladatok felértékelődése nyilvánvalóan szembeötlő egy olyan szintű válságszituációban, ahol a világ minden tájáról, a lehető legrövidebb időn belül, a határok lezárása mellett kell hazatelepíteni harmadik országban rekedt állampolgárokat. A repatriálási feladatok ilyen módú összpontosítása az EU szintjén hatalmas segítséget nyújtott azoknak a tagállamoknak, amelyek vagy nem rendelkezett külképviselettel a tartózkodás szerinti harmadik államban vagy a kapacitásaik nem tették volna lehetővé a hatékony evakuálást.

Amennyiben a harmadik államban rekedt uniós polgár repatriálását megelőzően lejárt a tartózkodásra feljogosító engedélye, úgy is felmerült a konzuli szolgálat aktív tevékenysége, amennyiben a tartós tartózkodást lehetővé tévő vízumok meghosszabbítására volt szükség. Ezen túlmenően a Eu delegációi koordinálták az EU tagállamok repatriálási folyamatait, beleértve a hazaszállítandó személyek listájának összeállítását, és aktív szerepet vállaltak a regisztráció és a beszállás folyamatában, de segítséget nyújtottak a turisták elhelyezésében és a fogadó állam hatóságaival, az elszállásolást biztosító hotelekkel, személyszállító cégekkel való kapcsolattartását is koordinálták.[576]

A konzuli védelem és a polgári védelmi mechanizmus összefonódását szemléltetik a járvány kitörésekor a tagállamok részéről küldött segítségkérelmek is, ahogy az megfigyelhető volt Franciaország által kommunikált konzuli védelmi segítség kérése esetén is. Franciaország ugyanis a konzuli védelem minél szélesebb körű biztosítása érdekében az EU Polgári védelmi mechanizmusán belül kért segítséget az állampolgárok repatriálásához.[577] 2020. június 15-ig, az első hullám januári kitörését követően március és április hónapban valósult meg a legtöbb hazaszállítás, összesen 343 járat indításával 76111 személyt sikerült az állampolgársága szerinti tagállamba hazajuttatni.[578] A repatriálás folyamatában elsődleges szerep jutott a konzuli szolgálatok munkatársainak, hiszen az érintett államokban a konzuli szolgálat rendelkezik

[576] VINTILA i.m.
[577] European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, press release, Coronavirus: EU Civil Protection Mechanism activated for the repatriation of EU citizens, 28 January 2020, ec.europa.eu.
[578] VINTILA i.m.

információkkal a tagállami állampolgárok tartózkodási helyéről, elérhetőségéről. Ehhez szorosan kapcsolódik a konzuli védelem és uniós polgárok tájékoztatása a konzuli védelem lehetőségéről, hiszen azokat az állampolgárokat éri el a konzuli szolgálat, akik jelzik utazásukat. Napjainkban az utazási hajlandóság növekedésével az Unió kiemelt szerepet tulajdonít a polgárok tájékoztatására a konzuli védelem lehetősége kapcsán, azonban minden esetben aktív szerepvállalás szükséges az érintett személyek részéről is, hiszen a nem regisztrált utazók hollétéről a konzuli szolgálat nem, vagy csak igen nehézkes, utólagos módon szerezhet tudomást (pl. az érintett személy hozzátartozó általi, az elutazást követő megkeresése kapcsán).

A COVID-19 világjárvány kezelése kapcsán is kirajzolódik a válsághelyzetekben nélkülözhetetlen összetett fellépés fontos talpkövét képező konzuli szolgálat, hiszen az érintett területeken folyamatosan állomásozó külképviseletek azonnali kapcsolatot tudnak teremteni a helyi hatóságokkal azon túlmenően, hogy a működő külképviseletek állandósága megteremti azt a stabilitást, amely a válságszituációk idején pótolhatatlan előnyt jelent. Ez utóbbi által ugyanis azonnali kommunikáció jöhet létre a kompetens hatóságok között, az érintett tagállamok ezáltal adekvát válaszokat hozhatnak nyomás alatt is. Egy válsághelyzet alkalmával ugyanis több aktor fellépésére is szükség mutatkozik egyazon időben. Egyrészt a válsággal érintett tagállam felelősséggel tartozik a területén történt veszélyhelyzet kezeléséért, így nyilvánvalóan a fellépése halaszthatatlan, ugyanakkor a külképviseletek saját állampolgáraik tekintetében ugyanolyan felelősséggel tartoznak azok védelmét illetően külföldi tartózkodásuk alkalmával. Az uniós polgárok tekintetében pedig harmadik szereplőként megjelenik az Európai Unió is, mint az uniós polgárok védelmére illetékes és egyben köteles nemzetközi jogi jogalany, mely kiegészíti, hozzáadott értékkel támogatja az uniós tagállamok által állampolgáraiknak biztosított konzuli védelmet. E körben konzuli védelemben való segítségnyújtás felajánlása, a konzuli segítségnyújtás koordinálása, az egyes válságszituációk elemzése és legjobb gyakorlatok kidolgozásával hozzájárul az állampolgárok minél teljesebb védelméhez. Egy további nagyon fontos szereplője van ezen túlmenően is a külföldön bajba jutott polgárok megsegítése folyamatának, nevezetesen az utazási irodák, melyek fontos információk birtokába kerülhetnek az érintett országba utazó állampolgárokról. Mindezeken túl a nem államközi nemzetközi szervezetek, humanitárius segítségnyújtásra hivatott szervezetek is részét képezik a fellépésnek. Így egy válsághelyzet koordinálása alkalmával a felsorolt résztvevők mindegyikének együttműködése szükséges ahhoz, hogy a lehető leghatékonyabbá válhasson egy válságkezelési szituáció a prioritások felállításától egészen a komplex problémamegoldásig. A világjárványt megelőzően is szükség bizonyult olyan válsághelyzetek

kezelésére, ahol a konzuli válságkezelés nem csupán napokig, vagy hetekig, de akár egy évig is elhúzódó műveletsort jelentett, mint a 2004-ben, Thaiföldön bekövetkezett cunamit követő fellépés esetén.[579]

XI.4. Jövőbeli szabályozási irányvonalak a válságkezelésben

A Covid19-világjárvány tapasztalatai rámutattak, hogy az Uniónak és a tagállamoknak jobban fel kell készülniük a több tagállamot egyidejűleg érintő nagy horderejű vészhelyzetekre való reagálásra, és hogy meg kell erősíteni az egészségügyre és a polgári védelemre vonatkozó meglévő jogi keretet. Rávilágított arra is, hogy a katasztrófáknak az emberi egészségre, a környezetre, a társadalomra és a gazdaságra gyakorolt következményei pusztító méreteket ölthetnek. A Covid19- világjárvány során az Unió - az 1313/2013/EU határozat meglévő rendelkezéseire alapozva - képes volt a végrehajtási rendelkezések gyors elfogadására, hogy kibővítse a rescEU-képességeket, hogy azok a határokon átterjedő súlyos egészségügyi fenyegetésre való felkészültség és reagálás céljából egészségügyi ellenintézkedések - beleértve az oltóanyagokat és terápiás eszközöket -, intenzív ellátáshoz biztosított egészségügyi felszerelések, egyéni védőeszközök és laboratóriumi felszerelések készletfelhalmozását is magukban foglalják. A felkészültségi és reagálási intézkedések hatékonyságának növelése érdekében a jövőben tovább gyorsíthatnák a bevethetőséget a jelenlegi jogi keretet megerősítő új rendelkezések, többek között lehetővé téve a Bizottság számára, hogy meghatározott feltételek mellett közvetlenül beszerezze a szükséges rescEU-képességeket. Fontos továbbá a rescEU műveleteinek a nemzeti polgári védelmi hatóságokkal való hatékonyabb összehangolása.[580]

Az egyes tagállamok nemzeti szabályozásainak tiszteletben tartása mentén az igazgatási folyamatokat is a lehető leghatékonyabb módon szükséges egyszerűsíteni, hogy a válsághelyzetekben történő beavatkozás gyors és eredményes lehessen.[581] Az Európai Unió

[579] HUGELIUS, K.: *Consular Crisis Management Operations: Special Considerations and Challenges.* Prehospital and Disaster Medicine*,* Vol. 35, No. 4, 2020, 447-450.
[580] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/836 rendelete (2021. május 20.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (EGT- vonatkozású szöveg) HL L 185., 2021.05.26. 1-22.
[581] A konzuli védelem európai közigazgatásáról bővebben lásd CSATLÓS Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatása- az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében,* Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2019.

által meghatározott, uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélok[582] által pedig támogatják a megelőzési és felkészülési intézkedéseket a válsághelyzetek hatásának tompításához.[583]

XI.4.1. A 2021/836/Eu rendelete az uniós polgári védelmi mechanizmusról

A Covid világjárvány elleni fellépés hiányosságait pótlandó, a Bizottság javaslatot nyújtott be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a polgári védelmi mechanizmus további szabályozására, melyet immáron az érintett intézmények rendelet formájában fogadtak el. Az eddig vizsgált jogalkotási eljárások mentén megközelítve, jogforrás szintjén is erőteljesebb szabályozást társít az Unió – illetve az EU tagállamai- a mechanizmushoz, hiszen immáron rendeletben, mint közvetlenül alkalmazandó jogszabályban kerül lefektetésre. Amíg ezt megelőzően a polgári védelmi mechanizmus határozatban, azaz nem általános hatállyal bíró, hanem individuális konkrét normaként került szabályozásra, addig a rendelet minden elemében kötelező, és a tagállamok jogrendszerében közvetlenül alkalmazandó jogszabály az EU teljes területén. Rendeletként a tagállamok minden további aktusa nélkül a belső jog részévé válik, kizárva annak lehetőségét, hogy a tagállamok bármilyen szinten is módosíthatnák azok tartalmát. Nem akadályozhatják továbbá a tagállamok azok érvényesülését sem, s a belső jogrendszerben történő alkalmazás nem függ további külön transzformációtól vagy belső jogszabályban történő beiktatástól.[584]

A rendelet által lefektetett szabályozás célul tűzte ki, hogy összefogja a mozgósítható további erőforrásokat, amennyiben a rendelkezésre álló kapacitások nem bizonyulnak elegendőnek. Ezen felül a tagállamok által önkéntesen rendelkezésre bocsátott meglévő kapacitásokat is meg kívánja erősíteni, valamint hatékonyabbá tenni a kockázatmegelőzést azzal, hogy a tagállamok számára előírják a kockázatkezelési képességeikről és terveikről szóló értékelés továbbfejlesztését, illetve ösztönzi a képzéseket és tudásmegosztás.[585]

---

[582] Az Európai Parlament és a Tanács 2019. március 13-i (EU) 2019/420 határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról, HL L 77I 20.3.2019., 5. cikk.

[583] CSATLÓS Erzsébet: *A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében*. KözigazgatásTudomány 2021/2., 30-43.; CSATLÓS, Erzsébet: *Administration of Consular Protection in Times of COVID: Status Report on Consular Protection of EU Citizens.* Jogelméleti Szemle, 2021/3., 14-21.

[584] BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban-a Brexit után, HVG Orac, Budapest, 2020, 131.

[585] Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2021/836 rendelete (2021. május 20.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) HL L 185., 2021.5.26., 1-22.

A Covid19-világjárvány során világossá vált, hogy a szállítási és logisztikai erőforrások hiánya jelenti a fő akadályt a tagállamok számára annak során, hogy segítséget nyújtsanak vagy kapjanak. Ezért a szállítási és logisztikai erőforrásokat rescEU-képességként szükséges meghatározni. Az 1313/2013/EU rendelet végrehajtása egységes feltételeinek biztosítása érdekében a Bizottságra végrehajtási hatásköröket ruháztak annak érdekében, hogy a szállítási és logisztikai erőforrásokat rescEU-képességként határozhassa meg.[586] Az érintett intézkedések lehetővé tették, hogy az Európai Bizottság kiküszöbölje a közlekedés és logisztika területén fennálló hiányosságokat. Az Eu az új rendelet elfogadásával mindazonáltal megerősíti a katasztrófákra való kollektív reagalását, megerősíti az európai polgári védelem eszköztárát, továbbfejleszti a katasztrófamegelőzést és a felkészültséget egyaránt. Az Európai Humanitárius-segítségnyújtási és Polgári Védelmi Műveletek Főigazgatósága (DG ECHO) meglévő belső felügyelet rendszerével biztosítják, hogy az új eszköz keretében rendelkezésre álló forrásokat helyesen és a jogszabályi követelményekkel összhangban kerüljenek felhasználásra.[587]

Bár a 1313/2013/Eu rendelet a polgári védelmi mechanizmusról és ennek nyomán a 2015/637 irányelv az uniós polgárok konzuli védelméről is kifejezetten rögzíti annak szükségét, hogy a konzulátusi személyzet és más válságkezelési szakértők közötti interoperabilitást fejleszteni kell (különösen olyan multidiszciplináris válságkezelő csapatokban való részvételük segítségével, mint amilyenek az EKSZ válságkezelési és operatív koordinációs, valamint válságkezelési struktúrákon belül, továbbá az uniós polgári védelmi mechanizmus keretein belül működnek), a 2021/836 rendelet az uniós polgári védelmi mechanizmusról ezt a kifejezett rendelkezést nem veszi át. Ugyanakkor, ahogyan az a gyakorlati megvalósítás során is látható, ezen aktorok közötti információmegosztás és együttműködés elengedhetetlen a válságkezelések hatékony végrehajtásában.

Vitathatatlan eredménye az uniós polgárság síkján biztosított konzuli védelem megvalósításának a fent vizsgált válsághelyzet alkalmával a tagállami állampolgárok diszkriminációmentes repatriálása. Mindazonáltal nyilvánvalóan szignifikáns eltérések mutatkoznak egyes tagállamok védelmi kapacitásai tekintetében, ezért a tagállami együttműködés mélyítése a továbbiakban is égető jelentőséggel bír.

[586] Ibid. (19) bekezdés.
[587] JACKOVICS Péter: *Az európai katasztrófa-beavatkozási képességek erősítése: a RescEU.* Biztonságtudományi Szemle, 2020/3., 8.

Úgyszintén nem hagyható figyelmen kívül az Európai Unió delegációinak kulcsfontosságú szerepe a koordináció és információmegosztás kapcsán, mellyel az Európai Unió Külügyi Szolgálatának hatékony részvétele rajzolódik ki az uniós polgárok védelme kapcsán mind a tagállami külképviseletek mind pedig az Unió Válságreagálási Központjával fennálló kooperációban a repatriálások minél hatékonyabb megvalósulására.[588]

Mindezeket meghaladva az Unió nemcsak saját tagállami polgárok, de az EU-val partnerségi kapcsolattal bíró államok (úgymint Norvégia, Szerbia, Svájc, Törökország vagy Nagy-Britannia) állampolgárai hazaszállításában is rendkívül jelentős szerepet vállalt.

A COVID-19 világjárvány idején a Tanács keretein belül a konzuli védelemmel foglalkozó, valamint az uniós polgári védelmi munkacsoport Tanácson belüli együttműködése is kiemelkedő jelentőséggel bírt, így ugyanis nem csupán helyi szinten az EKSZ és a delegációk valamint az ERCC helyi szintű együttműködése, de a központi egyeztetések során is összehangolt reakciók születhettek az egyes válságszituációk kezelésére. Ennek ismeretében leszögezhető, hogy mind az érintett államban, mind az EU központi intézményeiben fontos a konzuli védelmi és polgári védelmi mechanizmus döntéseinek összehangolása.[589]

Az Unió küldöttségei nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a helyi konzuli együttműködési hálózatok működésében. Vezető szerepet játszanak a helyi konzuli együttműködési ülések elnöki tisztének betöltésében vagy az ülések elnökének támogatásában, illetőleg a tagállamok konzuli válsághelyzeti készültségének és reagálásának helyi koordinálásában. A tagállami képviseletek közötti kapcsolatok összehangolása és megteremtése tekintetében az Unió küldöttségeinek aktív szerepe ezáltal érezhetően meghaladta és meghaladja a konzuli védelemre vonatkozó irányelvben foglalt követelményeket, ezáltal azok jövőbeni fokozására is igény mutatkozhat a tagállamok részéről. A Covid-19 világjárvány során az Unió szinte valamennyi küldöttsége különösen aktívan vett részt a tagállami intézkedések átfogó koordinálásában. Biztosította a repatriáló repülőjáratok koordinálását, a tagállami és uniós

[588] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés A polgárok felhatalmazása és jogaik védelme, COM/2020/730/final, Brüsszel, 2020.12.15.

[589] Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13613-2020-INIT/en/pdf 3 (2022.10.10.).

küldöttségek kapcsolattartásának elősegítésén túl biztosította a szakmai képviseletekkel és tiszteletbeli konzulokkal történő információmegosztást, kapcsolattartást is.[590]

Az Európai Parlament 2022. május 4- i állásfoglalása az Európai Unió 2020. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről szóló határozatában az Európai Külügyi Szolgálatra vonatkozóan kiemelte, hogy a Covid19- világjárvány ideje alatt az EKSZ biztosítani tudta az ügymenet-folytonosságát, és a 2020 március elején felállított válságkezelési csoport létrehozásával a legújabb fejlemények értékelését is hatékonyan kezelte és támogatta a küldöttségek működését. A felállított központi válságkezelési csoport fontos szerepet töltött be a válság eredményes kezelésében. Az EKSZ a Covid-19 világjárvány idején központilag az EU által meghatározott szabályokat követte, miközben helyi szinten a küldöttségek a fogadó országok által felállított szabályok mentén jártak el. Az EKSZ a hazáján kívül rekedt több mint 600 000 uniós polgár hazatelepítésére irányuló jelentős veszélyhelyzeti intézkedésben kulcsfontosságú szerepet töltött be. Az Európai Parlament emellett kiemelte az „Európa együtt" elnevezésű humanitárius és segítségnyújtási művelet létrehozásának rendkívüli jelentőségét is, amely az Unió azon partnereinek nyújtott segítséget, akik szűkös erőforrásokkal küzdöttek a világjárvány ellen. Hangsúlyozta, hogy a kezdeményezés a veszélyhelyzeti reagálás keretein belül hozzájárult a válságból fakadó sürgős szükségletek ellátásához, az egészségügyi rendszerek és a kutatási kapacitások megerősítéséhez, illetve a Covid19- világjárvány társadalmi- gazdasági következményeinek kezeléséhez.[591]

Az Európa jövőjéről szóló konferencia pedig további intézkedéseket fogalmazott meg a Bizottság részéről olyan cselekvési területeket illetően, ahol az európai polgárság fogalmát az uniós polgárok számára kézzelfoghatóbbá, elérhetőbbé teszik, azaz növelik a tagállami állampolgárok információbiztonságát az uniós polgárság és az ahhoz társuló jogosultságok tartalmát illetően.[592]

---

[590] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, 17. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022.09.21.).

[591] Az Európai Parlament (EU) 2022/1712 állásfoglalása (2022. május 4.) az Európai Unió 2020. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről szóló határozat szerves részét képező megjegyzésekkel, X. szakasz – Európai Külügyi Szolgálat, HL L 258/152, 2022.10.5., 84-86.

[592] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, A Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európa jövőjéről szóló konferencia - a jövőkép konkrét intézkedésekre váltása, Melléklet, Brüsszel, COM(2022) 404 final, 2022.06.17.

XI.4.2. A Bizottság jelentése az uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő intézkedésekről

A Tanács 2015/637 (EU) irányelvének az Európai Parlament és Tanács részére benyújtott, az irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról szóló Bizottsági jelentés[593] összefoglalja az utóbbi években végbemenő, világpolitikai és természeti okok által előidézett szituációk során biztosított konzuli védelmi intézkedések alapján levont következtetéseket.

A Tanács 2015/637 (EU) irányelv 19. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján a Bizottság 2021. május 1-jéig benyújtandó jelentési határidejét a COVID-19 világjárvány kitörésére való tekintettel elhalasztották abból a megfontolásból, hogy a konzuli védelmi intézkedéseket igénylő válságszituációkban nyújtott segítség értékelésére is sor kerülhessen. A jelentés legfőképpen az e vészhelyzetekben nyújtott fellépés hatékonyságát, valamint a tagállamok által az irányelv rendelkezéseinek nemzeti jogba történő átültetését vizsgálja.

A jelentés kiemel az elmúlt évek során lezajló, konzuli védelmi intézkedést nagymértékben igénylő eseményt, melynek lebonyolítása során alkalmazott intézkedések utólagos értékelése révén a konzuli védelem fejlesztéséhez szükséges iránymutatásokat foglal össze. A COVID-19 világjárvány, a 2021. évi afganisztáni válság, vagy Oroszország és Ukrajna között zajló háborús konfliktus előidézte konzuli védelmi helyzetek más és más szempontok alapján támasztják alá az uniós polgárok konzuli védelmének megerősítésére vonatkozó általános igényt.

Mindezen fenti események mellett kiemelkedő szereppel bír az uniós polgárságot érintő konzuli védelem szempontjából az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból. Az esemény ugyanis két szempontból befolyásolja számottevően az uniós polgárságot megillető konzuli védelem nyújtását. Egyrészt, mert a harmadik országokban erőteljes külképviseleti rendszerrel rendelkező Egyesült Királyság által nyújtott konzuli védelem már nem sorolható az uniós polgárok számára nyújtható védelem keretei közé, valamint ehhez szorosan kapcsolódva az Egyesült Királyság már nem lát el vezető állami pozíciót (Lead State) a védelem nyújtása során. Másrészt, megnövekedett azoknak az uniós polgároknak a száma, akik olyan állam területén tartózkodnak, amely nem az Unió tagállama, így konzuli védelem nyújtására tarthatnak igényt ottartózkodásuk ideje alatt. Hozzávetőlegesen 5.5 millió fő azon személyek száma, akik az

[593] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU, (2022. 09.21.).

Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépéséről szóló megállapodás kedvezményezettjei, azaz azon uniós polgárok, akik 2020. december 31-e előtt az EK területén éltek, és ezt követően is életvitelszerűen tartózkodnak ott. Az Egyesült Királyságban mindazonáltal valamennyi EU tagállam rendelkezik képviselettel, és az Unió küldöttsége is jelen van, így rendkívül csekély annak az előfordulási lehetősége, hogy olyan uniós polgár igényelne konzuli védelmet, amelynek országa nem képes hatékony védelem nyújtására az EK területén.[594] Nagyobb jelentősége van azonban az EK által ellátott, harmadik államok területén biztosított konzuli védelmi szerepvállalások ily módon történő megszűnésének, ugyanis az EK által betöltött vezető állami pozíció, válsághelyzeti koordináció így a többi tagállam és az Eu delegációi által ellátandó feladat marad.

Az Unió az Európai Külügyi Szolgálat és küldöttségei révén biztosított jelenléte a konzuli védelem síkján a geopolitikai és természeti események okozta válságszituációk kezelésével messze meghaladta az irányelvben lefektetett, koordinációt és együttműködést célzó feladatait. Ezen feladatok szélesebb körben történő érvényesítése ugyanakkor a tagállamok kérésére és azokkal együttműködve valósult meg, nyomatékosítva ezzel azt a tényt, hogy az Unió fellépése gyakorlatilag nem maradhat marginális, hanem mélyebb, átfogóbb fellépés biztosítására kell lehetőséget teremteni az uniós polgárok konzuli védelme hatékony megvalósulása érdekében. Ezen elgondolkodás látott napvilágot már a COVID-19 világjárvány kitörése idején megjelent 2021. évi Bizottsági Munkaprogramban[595] is, ahol a Bizottság előirányozta a konzuli védelem uniós szabályainak felülvizsgálatát.

Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott, és az EU állam- és kormányfői által jóváhagyott [596] stratégiai iránytű szerint az EKSZ válságelhárítási mechanizmusait, konzuli támogatásukat és helyszíni biztonságukat is felül kell vizsgálni és meg kell erősíteni annak érdekében, hogy hatékonyabb segítséget nyújthassanak a tagállamok részére a polgáraik külföldön történő védelmére és megmentésére irányuló erőfeszítéseikben, valamint hogy támogassák az uniós küldöttségeiket, amikor evakuálásra kerül sor.[597] E

[594] Ibid.
[595] A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának- a Bizottság 2021. évi munkaprogramja, Életerős Unió egy sérülékeny világban - COM (2020) 690 final, Brüsszel, 2020.10.19.
[596] A Tanács által a delegációknak továbbított, A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy, a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához EU 7371/22, Brüsszel, 2022. március 21., para 26, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/hu/pdf (2022.09.21.).
[597] Ibid.

felhívásra válaszul létrejött az EKSZ Válságkezelési Csoport (CCT), amely az EKSZ állandó válságreagálási szerveként működik, és amely kapcsolatot tart az összes uniós intézmény, tagállam és partner válságközpontjával.[598]

A konzuli védelem érvényesüléséhez mindazonáltal feltétlenül szükséges a jogosulti kör megfelelő tájékozottsága is. Az „Európa jövőjéről" szóló konferencia nyomonkövetési intézkedéseit magában foglaló Bizottsági közleményben már megjelennek azok a cselekvési területek, melyek az „európai polgárság fogalmának kézzelfoghatóbbá tételére" vonatkoznak.[599] Ennek egyik legfőbb törekvése az uniós polgárok informálása az Unió által biztosított konzuli védelem nyújtásáról. A világjárvány alatt megvalósított repatriálási akciók révén a tagállami polgárok szélesebb körben nyerhettek értesülést, vagy tapasztalhatták meg a konzuli védelem, mint az uniós polgársághoz fűződő jogok gyakorlati jelentőségét.[600] E tudatosság erősítésére ugyanakkor mindenképp szükség mutatkozik, megkönnyítendő a konzuli tisztviselők feladatát a védelem biztosítása során. Mindazonáltal ez egyben az Unió fellépését is nagyban fokozná a konzuli védelem tekintetében. A 2022. évi Eurobarométer felmérésben 10 válaszadó közül több mint 9 (92 %) egyetértett azzal, hogy ha olyan harmadik országban tartózkodna, ahol állampolgársága szerinti országa nem bírna hatékony védelmet nyújtó külképviselettel, és segítségre szorulna, úgy szívesen fordulna egy uniós küldöttséghez támogatásért.[601] A jelentés nyílt és nyilvános konzultációjában megmutatkozott az is, hogy a válaszadók 90 %-a támogatja az uniós küldöttségek által biztosított segítségnyújtást a bajba jutott uniós polgároknak.[602] Azaz az uniós polgárok, mint a konzuli védelem jogalanyai,

[598] Az Európai Parlament 2022. május 4-i állásfoglalása az Európai Unió 2020. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről szóló határozat szerves részét képező megjegyzésekkel, X. szakasz – Európai Külügyi Szolgálat (2021/2115(DEC)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-04_HU.html (2022.10.14.).

[599] Melléklet a következőhöz: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európa jövőjéről szóló konferencia - A jövőkép konkrét intézkedésekre váltása, Brüsszel, 2022.06.17. COM(2022) 404 final, Annex, (2022.09.10.).

[600] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés A polgárok felhatalmazása és jogaik védelme, COM/2020/730/final, Brüsszel, 2020.12.15., para 28. A jelentés nyílt és nyilvános konzultációjára válaszolók több mint 60 %-a nyilatkozott akként, hogy értesült a hazatelepítési légi járatokról, amelyeket a tagállamok és az Európai Bizottság szervezett azon uniós polgárok számára, akik a Covid19-járvány kitörésekor harmadik országban voltak.

[601] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés A polgárok felhatalmazása és jogaik védelme, COM/2020/730/final, Brüsszel, 2020.12.15., para 28.

[602] Ibid.

egyértelműen támogatják az uniós intézmények fellépési jogkörének szélesebb körben történő biztosítását.

Az uniós polgárság konzuli védelméről ismeretekkel bíró állampolgárok döntő többsége tehát üdvözölné, ha a küldöttségek aktívabb szerephez jutnának a szükséghelyzetben lévő uniós polgárok konzuli védelmét illetően. E kérdéskör tekintetében a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán végzett empirikus kutatás eredményei hasonló eredményt mutatnak. Az uniós polgárok jogtudatosságának felmerése tekintetében a dolgozat készítése során arra törekedtem, hogy saját kutatási eredményekkel emeljem ki és hívjam fel a figyelmet a jogtudat fejlesztésének kiemelt fontosságára. Ez utóbbi nyilvánvalóan segítené a konzuli védelem hatékonyságát, hiszen azon állampolgárok tekintetében, akik a külföldi utazásuk tényét jelzik a konzuli szolgálat felé, illetőleg válságszituációkban azonnal jelentkeznek az érintett konzuli szolgálatnál, jelentősen hozzájárulnak a konzuli védelem sikeréhez. Mindez azt hordozza magában, hogy nem elegendő csupán normaalkotási tevékenységgel növelni az uniós védelem szintjét, de annak érvényesüléséhez megfelelő útvonalakon keresztül az érintett polgárok értesítése, jogtudatuk felébresztése elkerülhetetlen. A kutatásom során a Debreceni Egyetem ÁJK két évfolyamának bevonásával vizsgáltam a hallgatók tudásszintjét a konzuli védelmet illetően. A felmérést a konzuli védelem oktatására is kiterjedő Nemzetközi Közjog tárgy hallgatását megkezdő 2. évfolyam, és a Nemzetközi Közjog tárgyat már teljesítő, 3. évfolyamos hallgatók töltötték ki. A nem reprezentatív felmérésben összesen 262 fő vett részt (134 fő 2. évfolyamos, 128 fő 3. évfolyamos válaszoló).

A résztvevők mindenekelőtt a konzuli védelem igénybevételének lehetőségeiről kaptak kérdéseket.[603]

A válaszadók 96,4 %-a még nem járt Magyarországon működő, idegen állam konzulátusán. 2,4 % útlevél és vízumügyek intézése végett, 1,2% informális látogatás során járt külföldi állam hazai képviseletén.

- A válaszadók a konzul tevékenységének ismeretére vonatkozóan az alábbi válaszokat jegyezték fel: 2. évfolyamon 48,5 % szerint nyújt segítséget az állampolgároknak, míg 3. évfolyamon 80,6% jegyezte fel ezt a választ. A 2. évfolyamon benyújtott válaszok 23,1%- a hivatalos okmányok kiadása, vízumkiadás

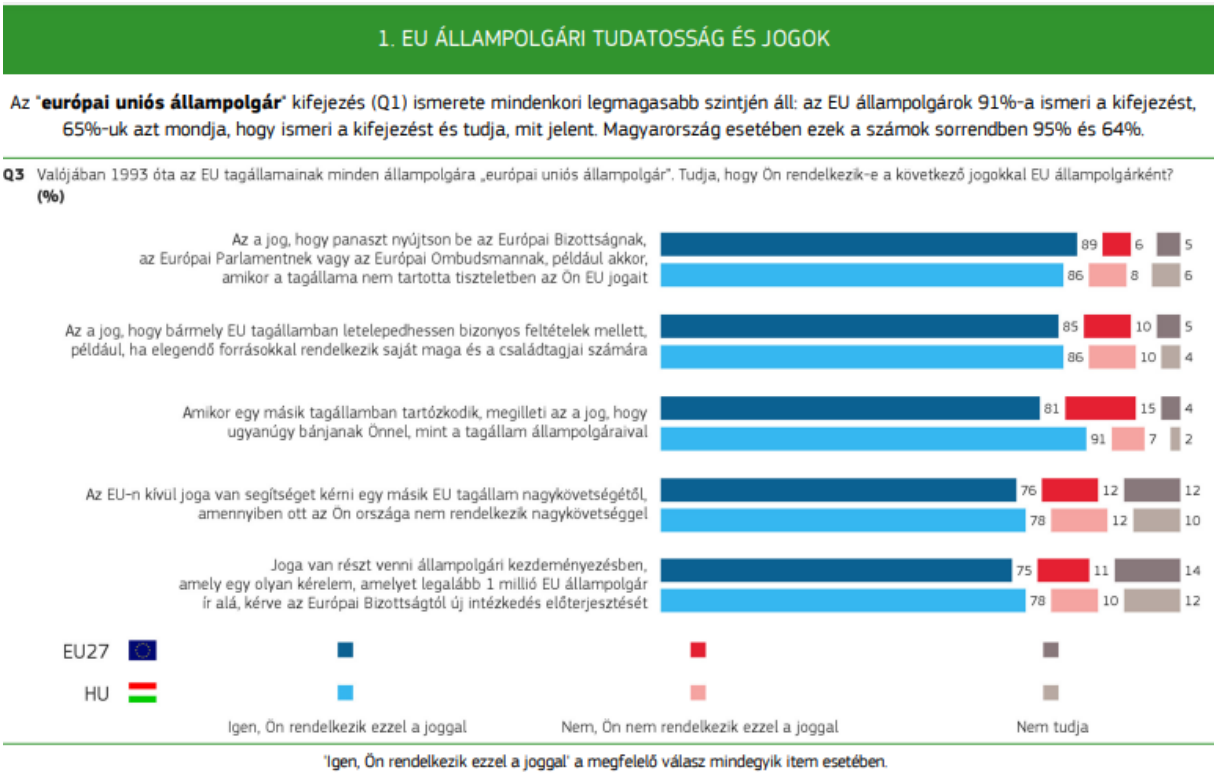
[603] A felmérés eredményeit részletesen lásd: XVII. Függelék.

feladatát jelölte meg, 5,22 %-a jogi és egyéb tanácsadás, 2,2 % a tájékoztatást, 4,5%-a hazajutásban történő segítségnyújtást jelölte meg ellátandó feladatként.

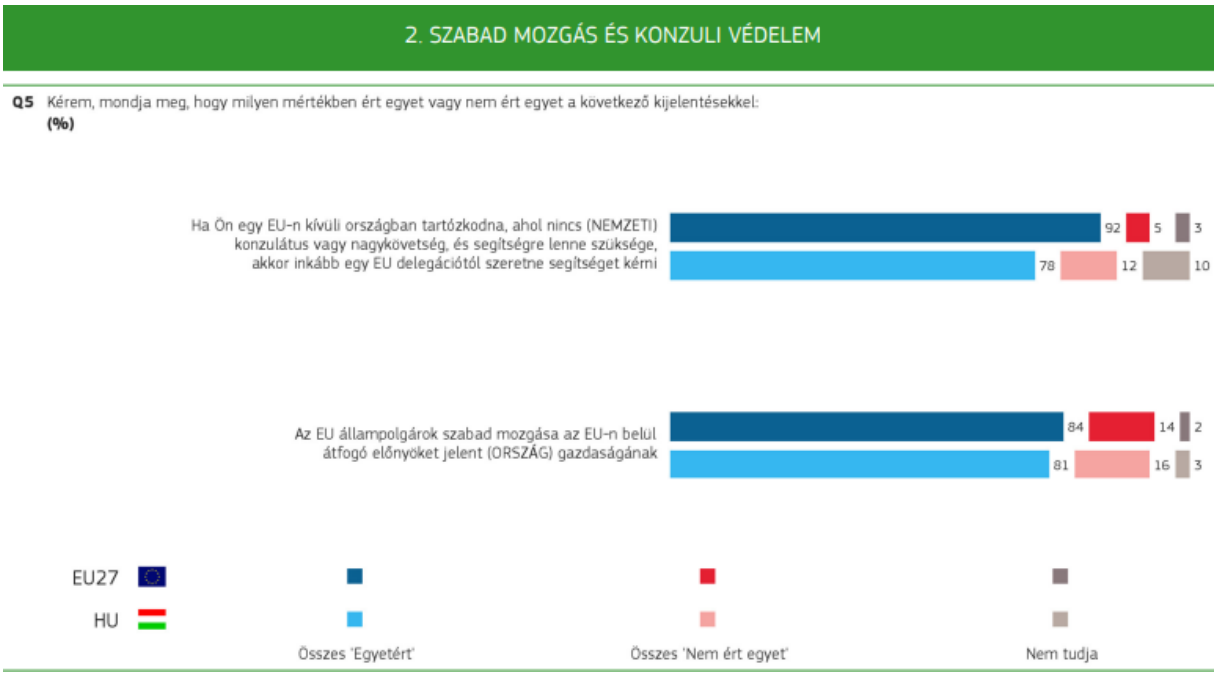
- Ami konzuli hatóságok védelméhez folyamodást illeti, 2. évfolyamon benyújtott válaszok 48,5 %-ában kérnének a konzuli szolgálattól segítséget elveszett útiokmányok esetén, 3. évfolyamon kitöltött válaszok 83, 9 % -ában szerepelt a konzuli szolgálathoz fordulás lehetősége, tehát azok esetén, akik rendelkeztek előzetes ismeretekkel a konzuli védelmet illetően, szinte megduplázódott azok száma, akik útiokmányuk elvesztésekor a konzuli szolgálathoz fordulnának.
- Ami a konzuli szolgálat előzetes értesítését illeti a külföldre utazásról, a 2. évfolyamos válaszadók 28, 35 %-a értesítené külföldre utazás előtt a magyar konzuli szolgálatot, a 3. évfolyam 51,6 %- a válaszolt igennel a kérdésre. Indoknak válaszolók 5,45, %-a biztonsági okokat, 4,8 %-a a vészhelyzetben könnyebb elérhetőséget (4,8 %) nevezte meg.
- Ami az uniós polgárok konzuli védelmét illeti, 2. évfolyamon született válaszok 4,5 %-a fejtette ki válaszában, hogy az uniós polgár bármelyik tagállam külképviseletéhez fordulhat segítségért harmadik ország területén. 3 évfolyamon ez utóbbi választ a válaszadók 22,6% jegyezte le.

A megadott válaszok reprezentálják a jogi oktatás során nyújtott ismeretanyagok hatékonyságát a konzuli védelem ismertetése kapcsán. A Nemzetközi Közjog tárgyat teljesítő hallgatók bővebb és átfogóbb információkkal rendelkeznek a konzuli tevékenységet illetően, szélesebb körű rálátással bírnak az egyes konzuli feladatokra, a konzuli védelmi szituációkra. A felmérés alapján a jogi oktatásban megvalósuló ismeretterjesztés hasznos eszköze a konzuli védelemről alkotott ismeretek mélyítésének, mely ezáltal hozzájárul az uniós polgárok konzuli védelmét illető tudatossága növeléséhez is. E felméréssel a célom annak szemléltetése, hogy a leghatékonyabb konzuli védelmi szabályozás sem képes biztonságot nyújtani az állampolgároknak, amennyiben azok ismeretei hiányosak, vagy nem kielégítőek az őket megillető jogokra vonatkozóan. Ezért a konzuli védelem hatékonyságának növeléséhez mindenképpen előremutató intézkedésnek vélném az uniós polgárok figyelmének szélesebb körű felhívását a konzuli védelem igénybevételére, a középiskolai és felsőoktatási állampolgársági ismeretekkel kapcsolatos tananyag részeként, a közmédiában történő figyelemfelhíváson túl, a hivatalos ügyintézésekre alkalmas online térben és személyes ügyintézés során egyaránt. A jogtudat magasabb szintre emelése kiemelkedő szerepet kap az Unió intézkedései szempontjából is. Ahogyan az az Eurobarometer 485. sz. felméréséből is

látható, a tagállami állampolgárokhoz az uniós polgársághoz kapcsolódó jogainak ismereteire vonatkozóan folyamatosan intéznek kérdéseket. Az idézett gyorsfelmérés szerint a válaszadók háromnegyede (76 %) tud arról a jogáról, hogy harmadik államban tartózkodása ideje alatt másik tagállamhoz is folyamodhat konzuli segítségért. A 2020. évi Eurobarométer felmérésben 10 válaszadó közül több mint 9 (92 %) egyetértett azzal, hogy ha olyan Unión kívüli országban lenne, ahol a saját országa nem rendelkezik konzulátussal vagy nagykövetséggel, és segítségre lenne szüksége, szívesen fordulna egy uniós küldöttséghez támogatásért. A válaszadók 90 %-a támogatta továbbá, hogy az uniós küldöttségeknek képesnek kell lenniük arra, hogy szükség esetén harmadik országban segítséget nyújtsanak uniós polgároknak.



forrás: Európai Bizottság 485. számú Eurobarometer felmérése, 2020. február – március



forrás: Európai Bizottság 485. számú Eurobarometer felmérése, 2020. február – március

XI.5. Részkövetkeztetések

A pandémia idején az uniós polgárok számára nemcsak a fogadó és a küldő állam játszott szerepet a védelem biztosításában. Az EU fokozatos térnyerése tagadhatatlanul megmutatkozik a konzuli védelem koordinálásában, valamint a válsághelyzetre adott reakciók összehangolásában egyaránt. Fentiekben kifejtettek alapján láthatóvá válik az a szövevényes háló, mely rendszer szükségképpeni rendelkezésre állásával valósulhat meg hatékony formájában az uniós polgárok számára biztosított konzuli védelem. Szükség van tehát elsősorban a tagállami együttműködésre és a konzuli védelem harmonizációjára az uniós intézmények vezetésével, másodsorban a kellő mértékű tájékozottságra a tagállami állampolgárok részéről, harmadszor pedig a működőképességet biztosító infrastrukturális valamint humánerőforrásra, mely utóbbi szintén az Unió szintjén és segítségével valósulhat meg az EKSZ és az unió delegációinak aktív szerepvállalásával. Szükséges továbbá a polgári védelmi mechanizmus életbe léptetése, a Bizottsági döntés által rendelkezésre bocsátott, rescEU anyagi erőforrások által. A hatékony konzuli védelem elősegítéséhez további intézkedésként szükség mutatkozik az EKSZ szerepének bővítéséhez, de feltétlenül szükséges a jogosulti kör megfelelő tájékozottsága is, hogy annak segítségével az őket megillető jogosultságok, így a konzuli védelem hatékonyan érvényesülhessenek.

XII. A KONZULI VÉDELEM DE LEGE FERENDA IRÁNYVONALAI

Amennyiben a konzuli védelmi irányelv hatékonyságát vizsgáljuk, a rendelkezéseiből nyilvánvalóan kitűnik, hogy azokat az elmúlt évek jelentős világszintű összetett biztonsági fenyegetettség korszaka előtt fogadták el a tagállamok. Ez megnyilvánul egyrészt abban, hogy bár az irányelv említést tesz a polgári védelmi mechanizmus és konzuli védelem kapcsolatáról, de annak bővebb szabályozására nem tér ki. A Covid-19 világjárvány okozta válsághelyzet alkalmával pedig soha nem látott mértékben igényelték a tagállamok az Uniótól a polgári védelmi mechanizmus aktiválását. Az is szembetűnő az irányelv rendelkezései között, hogy minden esetben arra fekteti a hangsúlyt, hogy adott szituáció fennállásakor, a harmadik országban működő tagállami külképviseletre milyen feladat hárul, ha az állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik külképviselettel az adott országban, azonban nem foglalkozik áthatóan azzal a lehetőséggel, amennyiben egyáltalán nem működik tagállami képviselet az érintett régióban. Ennek tudható be valószínűleg az is, hogy az Unió küldöttségeinek a szerepét mindvégig koordinációs, támogató, együttműködési szinten határolja be az irányelv, minden esetben a tagállamok döntési jogosultságai között hagyva a konzuli védelem biztosítását az érintett szituációban. Láthatjuk azonban, hogy a válsághelyzetek alkalmával, azok hirtelen kirobbanásakor a lehető legrövidebb reakcióidő és az azonnali cselekvés szinte elkerülhetetlenné tette az EKSZ és az Unió küldöttségeinek fokozottabb szintű cselekvését a konzuli védelem nyújtásában. Ez visszavezethető a már említett tagállami korlátozott jelenléten túl az Unió hatékony kommunikációs csatornáira a tagállamokkal, uniós szervekkel és a fogadó állam érintett hatóságaival is, de nem hagyható figyelmen kívül az uniós polgárok birtokában található tudásbázis sem, melyből kiindulva személyesen az Unió küldöttségei felé fordultak konzuli segítségért. A válságszituációk jelentős hányadában pedig kifejezetten a tagállamok kérték a küldöttségeket közvetlen fellépésre a repatriálások során, amely szintén azok kiemelt szerepét támasztja alá.[604]

Jelenleg 25 olyan harmadik országba utazhatnak az uniós polgárok, ahol egyetlen tagállam sem rendelkezik diplomáciai vagy konzuli képviselettel, mely számok jelentősen növekedtek az

[604] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, para 5-6, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

Egyesült Királyság EU-ból történő kilépésével.[605] Az említett országok közül Afganisztánban, Barbadoson, Szváziföldön, Guyana és Lesotho területén az Unió küldöttsége jelenti az EU és tagállamainak egyetlen diplomáciai képviseletét, ezáltal azt a segítségnyújtási pontot, ahová az uniós polgárok konzuli védelemért folyamodhatnak.[606]

Fentiekben kifejtettekre való tekintettel, már a Bizottsági jelentés is magában foglalja annak lehetőségét, hogy az Európai Külügyi Szolgálat és az Unió küldöttségeire vonatkozó rendelkezéseket cizellálni szükséges: egyrészt a válsághelyzeti szituációk hatékonyabb kezelése, másrészt a konzuli védelmi szabályokra vonatkozó jogbiztonsági elvárásoknak való megfelelősége érdekében. Nem tisztázott ugyanis az irányelv rendelkezései alapján azon fellépési lehetőségek, körülményeik, melyek így mindig az adott konzuli védelmi szituációkban ad hoc kerülnek megvalósításra. E tényt támasztja alá többek között a jövőbeli válságok vonatkozásában elfogadott 2021. november 23- i tanácsi következtetések is[607], mely szintén hangsúlyozta az Unió által megvalósított tagállami együttműködés szükségességét, a konzuli együttműködés és koordináció, valamint az uniós polgári védelmi mechanizmus együttes alkalmazásának hozzáadott értékét, és várakozással tekint a Bizottsági jelentés alapján a konzuli védelmi irányelv felülvizsgálatára.

A tagállamok egyetértenek abban, hogy az Unió küldöttségeivel folytatott együttműködés és koordináció hatékony, de azok általános szerepének megerősítése mindenképp szükséges,[608] már csak abból a megfontolásból is, hogy az elmúlt időszak válságszituációban a tagállamok kifejezett kérésére nyújtott az EKSZ és a küldöttségek szigorú értelemben vett közvetlen segítségnyújtást, mely egyértelműen a tagállamok szuverén hatásköréhez tartozik. Így például a Fidzsi- szigeteken, ahol a csekély tagállami jelenlét révén az Unió küldöttsége vezényelte az

[605] Afganisztán, Antigua és Barbuda, a Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Bhután, Cook-szigetek, Dominika, Szváziföld, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Maldív-szigetek, Marshall-szigetek, Mikronézia, Nauru, Palaui Köztársaság, Saint Kitts és Nevis, Saint Vincent és Grenadine-szigetek, Szamoa, Salamon-szigetek, Tonga, Tuvalu.

[606] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, para 6, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

[607] A Tanács következtetései a jövőbeli válságok vonatkozásában a felkészültség, a reagálási képesség és a reziliencia megerősítéséről, Brüsszel, 2021. november 23. (OR. en) 14276/21, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/hu/pdf (2022.09.01.).

[608] Lásd bővebben Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13613-2020-INIT/en/pdf (2022.10.10.).

uniós polgárok hazaszállítását.[609] Szintén a tagállamok fordultak az EKSZ-hez és az Unió küldöttségeihez a 2021. évi afganisztáni kabuli légi szállítás során a kabuli repülőtéren képviselettel nem rendelkező tagállamok, hogy polgáraik számára biztosítsanak ülőhelyet a repatriálásra szolgáló repülőgépek fedélzetén. Oroszország Ukrajna ellen folytatott háború kirobbanásakor az EU kijevi küldöttsége sikeresen szervezett két diplomáciai vasúti műveletet, ahol az ukrán vasúttársasággal együttműködve vett igénybe különleges vagonokat Kijev és a lengyelországi Chelm városa között közlekedő vonaton, hogy uniós polgárokat menekítsen Ukrajna területéről 2022. március 9-én. [610]

Az unió által biztosított konzuli fellépés fejlesztése ugyanakkor nem csupán az Unió által támasztott követelmény a tagállamokkal szemben, de a jogosultságok alanyai részéről is egyre erősödő igény mutatkozik az Unió intézményeinek közvetlen fellépésére. Az uniós polgárok részéről közvetlenül az EU konzuli védelmére megmutatkozó igény jelenik meg az Eurobarométer 485. sz. gyorsfelmérésében is, ahol tíz válaszadóból kilenc egyetértett azzal, hogy ha olyan EU-n kívüli országban tartózkodna, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, inkább az Unió valamely küldöttségének szeretné a támogatását kérni.[611]

Ami a válságkezelési készültség és együttműködési fellépést illeti, a Bizottsági jelentés különleges hangsúlyt fektet az irányelv rendelkezéseinek vizsgálatára. A közelmúltbeli válságokra és a globális biztonsági fenyegetés jövőbeni veszélyeire való tekintettel rendkívül fontosnak véli a válsághelyzeti készültségekre való körültekintő előkészületeket, valamint a tagállamok és EU egyesített kapacitásainak bevetését. A jelentésből kirajzolódni látszik, hogy a válsághelyzetek alkalmával felmerülő fázisok mindegyikében, az előkészületi fázistól egészen az értékelési fázisig rendkívüli szereppel bír az együttműködés a közös vészhelyzeti tervezéstől egészen az uniós polgári védelmi mechanizmus által nyújtotta lehetséges támogatás igénybevételéig.

[609] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, para 17, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).
[610] Ibid. para 18.
[611] Eurobarométer 485. számú gyorsfelmérése: Uniós polgárság és demokrácia, 2020. február/március, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=hu (2022. 10.10.).

Az Európai Külügyi Szolgálat adatai alapján jelenleg is mintegy 94 közös vészhelyzeti tervezés (közös keret) van érvényben, melyhez 2022 végéig további 20 keret elfogadását tervezik, mely közös keretek felmérése kiemelkedő jelentőséggel bír a válsághelyzeti készültségre való felhívás szempontjából is.[612]

A Covid-19 válsághelyzetben történő reakció rámutatott a vezető állam elve (Lead State Concept) alkalmazásának gyakorlati problémáira is, mely leginkább a vezető államra háruló rendkívüli munkateher kapcsán érhető tetten, és amelynek csökkentésére szintén az Unió küldöttségei által játszott szerep megerősítése jelenthetné a megoldást. Egyes tagállamok a korábbi válsághelyzetek alkalmával közös konzuli csapatokat (Joint consular response teams) alkalmaztak, mely elv a konzuli védelem biztosítására hivatott COCON tanácsi munkacsoport megállapításai szerint is az irányelv kifejezett rendelkezései közé emelhető lenne. Ezzel az elsődleges cél azon tagállamok hatékonyabb részvétele volna a válsághelyzeti fellépés tekintetében, amelyek nem rendelkeznek az érintett országban képviselettel, de részt vennének a konzuli védelem terheinek megosztásában.[613]

A dolgozat témáját illetően a Bizottsági jelentés másik rendkívül fontos megállapítása, hogy a tagállamoknak pontosabb és átfogóbb ismeretekkel szükséges rendelkezniük az uniós polgári védelmi mechanizmus konzuli célú aktiválásával kapcsolatosan. Ez kiemelkedő jelentőséggel bír abból a szempontból is, mely szerint a válsághelyzeti készültség és együttműködés esetenként változó képet mutat annak függvényében, hogy a válsághelyzettel érintett harmadik államban a koordinációs feladatokat közös keretek határozzák- e meg vagy vezető állam elve kerül alkalmazásra. A Bizottság Veszélyhelyzet- reagálási Koordinációs Központja jelenleg véglegesíti a konzuli segítségnyújtás céljából alkalmazott uniós polgári védelmi mechanizmus használatáról szóló iránymutatásokat. [614] A cél tagállami egyetértés mellett ebben a tekintetben

[612] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, para 21, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

[613] Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020, para 5-7, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13613-2020-INIT/en/pdf 3 (2022.10.10.).

[614] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, para 22, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

is az Unió küldöttségei számára biztosított fellépési hatáskör szélesebb körben történő biztosítása.

Az irányelv felülvizsgálata többek között megállapította, hogy az irányelv rendelkezései hatékonynak bizonyulnak a konzuli védelmi szituációk felmerülésekor, legyen az akár ideiglenes útiokmány kibocsátására vonatkozó kérelem, vagy súlyos baleset, bűncselekmény áldozatává válás során biztosított segítségnyújtás. Felhívta ugyanakkor a figyelmet az irányelv meghatározott rendelkezéseinek részletesebb kidolgozására, így a tagállami szubjektív mérlegelés érvényesülésének esetkörére. Nem egységes ugyanis a tagállami gyakorlat arra vonatkozóan, hogy melyik szituáció során kinek állapít meg konzuli védelmet, és meghatározott esetkörökben még abban a szituációban sem nyújt segítséget, melyekben a saját állampolgárát azonos körülmények között védelemben részesíti. Ez a hátrányos megkülönböztetés mindenképp kiküszöbölendő, és nyomatékosítandó az irányelv rendelkezéseit illetően.

Fontos továbbá az irányelv rendelkezései közé illeszteni a személyes adatok védelme kapcsán követett gyakorlati instrukciókat a tagállamok számára. Számos esetben fordul elő ugyanis a védelem akadályoztatása személyes adatok megtagadása végett az állampolgárság szerinti tagállam hatóságaitól. Szükséges egyértelműbb szabályokat megfogalmazni a pénzügyi visszatérítés tekintetében is, mert számos esetben előfordul, hogy a segítséget nyújtó tagállam közvetlenül a segítségért folyamód állampolgártól követeli a megtérítést, holott az irányelv a költségek megtérítését a tagállamok egymás közti relációjába helyezte, az állampolgárság szerinti tagállam döntési jogkörébe bízva, hogy a költséget saját állampolgárától visszakövetelie.[615] Ekképpen nem tehető függővé a védelem biztosítása az uniós polgár általi megtérítés kérdésétől sem.

A gyakorlati fellépést illetően érdemes említést tenni az irányelvben jegyzett és az elmúlt évek tapasztalatai alapján összegezhető Lead State fellépésről, utóbbi ugyanis jelentős aránytalanságokat okozott az egyes tagállami képviseletek kapacitásait illetően, így leginkább mindössze ott kerül alkalmazásra, ahol valóban csupán egy- két tagállam rendelkezik külképviselettel. Így pl. a Mali vagy Csádi Köztársaság esetében egyértelműen Franciaország bizonyul a Lead State feladat ellátásával megbízható államnak. Ugyanakkor azokban a

[615] MORARU, Madalina: *Consular Protection of Unrepresented EU Citizens in Third Countries Effectiveness and Future of the EU Citizenship Right to Consular Protection Outside the EU, v2,* EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights, European University Institute, 5 July 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu-citzen_-_ad-hoc_request_-_consular_protection.pdf (2022.10.10.).

harmadik országokban, ahol több tagállam is külképviselettel rendelkezik, inkább a kapacitásmegosztásre kerül a fókusz, illetve a közös válsághelyzeti tervezés bír kiemelkedőbb szereppel. Ez a tendencia is arra enged következtetni, hogy a tagállamok inkább az egymás közti feladatmegosztás és az Unió által vezényelt közös fellépésre fektetik a hangsúlyt, hiszen ezzel érhető el a közel azonos terhelés is. Erre a tagállamok helyi együttműködésének keretein belül a IX. fejezetben említett válságkezelési kerettervek (Joint Preparedness Framework), valamint a tagállamok által megkötött Gyakorlati Megállapodások (Practical Arrangements) állnak rendelkezésre, mely utóbbiakat a Válságkezelési Kerettervekben is feltüntetni szükséges.[616]

Amely azonban az irányelv felülvizsgálatának legfőbb nyomvonalaként könyvelhető el, az a válsághelyzetek alkalmával biztosított segítségnyújtás részletesebb, a jogbiztonság igényét kielégítő, valamint a tagállamok és az EU közötti együttműködést hatékonyabbá tévő rendelkezések kidolgozása. E tekintetben fontos megállapítása a Bizottság jelentésének az EUMSZ 25. cikkére történő hivatkozás, mely a Bizottsági jelentéstételi kötelezettsége mellett különleges jogalkotási eljárás lefolytatásának lehetőségéről is rendelkezik.

Az EUMSz 25. cikke alapján „a Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak e rendelkezések alkalmazásáról, egyben az Unió fejlődéséről. Ennek alapján - a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül - a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére és kibővítésére. Ezek a rendelkezések csak azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.”[617]

E jelentéstételi kötelezettség elősegíti az uniós polgársághoz fűződő jogosultságok tagállamok általi biztosítását, azok megvalósulását, így a Bizottságnak joga és egyben kötelezettsége előterjeszteni javaslatait az uniós polgárság minél szélesebb körű joggyakorlása érdekében, mint ahogy tette is a 2015/637/EU tanácsi irányelvről történő jelentésében is. Ezek a javaslatok szolgáltathatnak alapot arra a jogalkotási eljárásra, melyet az EUMSZ 25. cikk második

[616] A tagállamok fentiekben kifejtett válságkezelési gyakorlatára vonatkozóan a Külgazdasági és Külügyminisztérium Konzuli és Állampolgársági Főosztályának konzuli érdekvédelmi feladatokat ellátó szervezeti egysége egy 2022. májusi nem hivatalos elbeszélgetés keretein belül szintén a Válságkezelési Keretterveket, valamint a helyi együttműködési megállapodások elfogadását emelte ki a legjelentősebb vívmányként.
[617] EUMSZ 25. cikk

bekezdésében foglalt evolutív klauzula megvalósítását jelentené, azaz a Tanács jogosultságát határozat elfogadására különleges jogalkotási eljárás keretében. Az uniós polgárság fejlesztésére nemcsak a hagyományos és szokásos módon, azaz az EUSZ 48. cikke szerinti szerződésmódosításról szóló szabályai szerint van lehetőség, hanem egy egyszerűbb másodlagos uniós jogalkotás eszközével is. Az eljárás során a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúan fogad el határozatot, mely kizárólag a tagállamok megerősítését követően léphet hatályba. A klauzula tehát meghatározott feltételek között alkalmazható csak. Kizárólag az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok megerősítésére és kibővítésére lehetséges alkalmazni, amely jelen esetben az uniós polgárok konzuli védelmének hatékonyabb megvalósítása érdekében jöhetne létre. Mindazonáltal a szabályozásban megjelenő kérdés, mint ahogyan jelen esetben az állampolgárok konzuli védelme, tagállami szuverenitást érintő kérdés, ezért szükséges azok a tagállamok általi megerősítése, és ezen egyetértés megjelenik a Tanács egyöntetű szavazását igénylő felhatalmazásában is.[618] Az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem fejlődésének szempontjából számottevő előrelépést jelentene az evolutív klauzula alapján történő Tanácsi határozat elfogadása, ugyanis a jogalkotás talaján is alátámasztaná azt a tényt, melyet az uniós polgárok konzuli védelmére vonatkozó irányelv a gyakorlatban már szemléltetett, nevezetesen a tagállamok szuverén döntési jogkörének szélesebb körben történő átruházása az Unió intézményeire ez mindenképpen a konzuli védelem megszilárdítását jelentené, mely védelem nem a tagállam és állampolgár közti kötelék gyengülésével, hanem a szolidaritási klauzula minél hatékonyabb megvalósulásával járna együtt, és melynek gyakorlati érvényesülését a tagállamok az utóbbi évek válságszituációiban rendre megtapasztalták. Az EUMSZ 25. cikkében foglalt evolúciós klauzula alkalmazására ezidáig még nem került sor, így amennyiben a Bizottsági jelentés alapján a Tanács e rendelkezés szerinti eljárás keretein belül a határozatot elfogadja, úgy annak vizsgálata is számottevő jelentőségre tehet szert, hogy a különleges eljárás alapján elfogadott határozat hol helyezkedik a konzuli védelem jogát érintő tagállami és uniós jogforrási hierarchiában.

[618] OSZTOVITS 3. (2011) i.m. 1043.

XIII. VÉGKÖVETKEZTETÉSEK, A DOLGOZAT HIPOTÉZISEINEK MEGVÁLASZOLÁSA

A dolgozat 1. hipotézise szerint a konzuli kapcsolatok szabályozása a nemzetközi jogban alapvetően bilaterális viszonyokban kerül rendezésre, így az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet, valamint az általa biztosított uniós polgárság egyedi tartalommal ruházza fel a konzuli védelem intézményét, beékelt szerepet nyerve az állam és állampolgár közötti kizárólagos viszonyrendszerben. A dolgozat ezen előfelvetés alátámasztása érdekében egyrészt megvizsgálta a konzuli kapcsolatok jogának forrásait a nemzetközi univerzális szabályozás szintjén, másrészt az uniós jogszabályalkotás tekintetében. Ennek keretein belül elhatárolta diplomáciai és a konzuli védelem jogintézményét, megállapítva, hogy a magyar állampolgárok, illetve az uniós polgárok számára a jogszabályi környezet konzuli védelmet garantál külföldi tartózkodásuk ideje alatt. Az uniós polgárság és az állampolgárság viszonyát illetően a dolgozat megállapította, hogy az előbbi kiegészíti a tagállami állampolgárságot, mellyel az állampolgárokat megillető jogokat kiterjesztik további jogosultságokra vonatkozóan, az esetleges tágabb értelemben biztosított tagállami gyakorlatot elismerve és támogatva. A tagállami szabályozás ugyanakkor továbbra is elsőbbséget élvez az állampolgárság megadása és elvétele tekintetében, azonban az nem kezelhető az uniós polgárságtól függetlenül, hiszen az Unióhoz történő csatlakozás és az uniós polgárság létrejöttét követően azok kölcsönhatásban léteznek egymással, így a tagállamoknak tekintettel kell lenniük az unió által támasztott követelményekre az arról szóló döntéseik meghozatalakor. Az uniós polgársághoz társuló jogosultságok ugyanakkor valódi jogokat testesítenek meg, melyeket a tagállami szabályozás az Unió által támasztott követelményekkel összhangban biztosít az uniós polgároknak, azaz nem tartoznak kizárólagos tagállami diszkréció alá. Az uniós polgárság célja ugyanis, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül azonos jogi bánásmódban részesüljenek.[619] Ahhoz pedig, hogy az uniós tagállami polgárok azonos jogállással bírjanak, az uniós polgárságból fakadó jogok mindegyikét kivétel nélkül biztosítania köteles valamennyi tagállam. Így a konzuli védelemhez való jog kapcsán sem kerülhető el annak jogként történő elismerése, még akkor sem, ha az EUMSz 23. cikkének egyes nyelvi változatai mintegy finomítva a rendelkezést, azt inkább egyfajta jogos igényként fogalmazzák meg. Az EUMSz

[619] C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve-ügy*, a Bíróság 2001. szeptember 6-i ítélete, ECLI:EU:C:2001:458, para 31.

23. cikke ekképpen egy egzaktan megfogalmazott kötelezettséget ró a tagállamokra, mely szerint az uniós polgárokat harmadik állam területén védelemben kell részesíteni. Ennek a védelemnek pedig megkülönböztetéstől mentesen kell történnie, azaz érvényesül az egyenlő bánásmód elve is: a tagállam ugyanolyan feltételekkel köteles biztosítani a konzuli védelmet az uniós polgárnak, mint ahogyan azt saját állampolgára esetében teszi. A dolgozatban megállapítottak szerint az uniós polgárságból fakadó jogosultságok, így többek között a konzuli védelem is valódi jogokat képeznek, melyek a tagállami állampolgárokat az uniós polgárság révén illetik meg, és azok nem csupán egyfajta programjellegű célkitűzések az Unió részéről, hanem a tagállamokkal szemben támasztott követelmények, melyeket a tagállamok teljesíteni, biztosítani kötelesek. Ugyanakkor számba kell venni azokat a korlátokat, megszorításokat, melyek a konzuli védelem természetéből fakadnak, és amely alapján eltérések figyelhetők meg meghatározott esetekben az egyes tagállamok által biztosított konzuli védelem szintje, illetve a feladatok tagállamok közötti felosztása között, mely azonban sohasem sértheti a konzuli védelem, mint uniós polgári jogosultság lényegi tartalmát.

A dolgozat 2. számú hipotézise szerint az uniós tagállamok részéről az Unió felé fenntartott kezdeti, szűk körben érvényesülő hatáskörátruházás a konzuli védelmet illetően az integráció előrehaladtával fokozatosan veszít a határozott, szigorúan megállapított kereteinek fenntartásából, egyre szélesebb fellépési jogosítványokat biztosítva az Unió részére, mely folyamat mind a gyakorlatban megvalósuló védelem, mind a jogalkotási mechanizmusok változása révén nyomon követhető. Ezen előfelvetés alátámasztására a dolgozat áttekinti a konzuli védelemre vonatkozóan elfogadott valamennyi uniós jogi aktust, kitérve a soft law alapon elfogadott aktusok jelentőségére is. Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés a Lisszaboni módosítást követően, a Tanácsra ruházott hatáskör alapján elfogadott 2015/637/EU irányelv mérföldkövet jelent az uniós polgárság külső dimenziójának kiépítésében, elősegíti az Unió egységes fellépését harmadik ország területén. Bár az államok szerteágazó gyakorlatából kifolyólag egy egységes szintű konzuli feladatcsoport kimunkálása és a konzuli védelem azonos szintű garantálása a tagállamok között a közeljövőben nem tűnik megvalósíthatónak, az uniós polgár védettsége ennek ellenére magasabb szinten valósul meg, a tagállamok legjobb gyakorlatainak egyeztetésével pedig egyre szélesebb körben nyer teret. Az irányelv előremutató rendelkezésén túl - így a védelem biztosításához kapcsolódó pénzügyi terhek elosztása, a válsághelyzetekben történő együttműködés, a kedvezményezettek körének pontosítása - azonban számos, az irányelvet megelőző javaslatban és jogalkotási felkérésben található kezdeményezésről hallgat. Nem

került be többek között az irányelv rendelkezései közé az Európai Parlament azon javaslata sem, hogy az Unió küldöttségeit adott esetben a képviselettel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos konzuli feladatok ellátásával bízhatják meg.[620] Ennek ellenére külön rendelkezéseket szentel az Unió küldöttségei feladatainak, melyek ugyanakkor a válsághelyzetek idejére korlátozódnak, vagy az egyes tagállamok konzuli képviseletei közötti együttműködés elősegítését irányozzák elő. Az irányelv leginkább a válsághelyzetek kezelésére, a konzuli segítségnyújtás esetköreire fókuszál, nem tekinti céljának valamennyi konzuli feladatkör rendezését az uniós polgárok tekintetében. Így nem tesz említést többek között a közjegyzői és anyakönyvvezetői minőségben történő eljárásról és egyéb közigazgatási feladatok végzéséről sem. Ez a válsághelyzetekre és gyakori segítségnyújtási helyzetekre történő szorítkozás - ahogyan a Bizottság javaslatából is kiderül - lényegében a szubszidiaritás és arányosság elvén alapszik: az Unió nem kívánja elvonni a tagállam hatásköreit a konzuli feladatok konkrét meghatározása tekintetében, ezért kizárólag azon helyzetekre szűkíti a kölcsönös segítségnyújtás intézményét, amely a tagállamok eltérő szabályozása mellett is kötelezettsége az egyes külképviseleteknek.[621] Megállapítható ugyanakkor, hogy az Európai Gazdasági Közösség, majd az Európai Unió tagállamainak állampolgárai egy fokozatosan növekvő, egyre szélesebb körben kiterjesztett védelem alanyaivá válnak harmadik országok területén, amely a gyakorlatban kétségtelenül kiterjeszti az állampolgárság szerinti állam által nyújtható védelmet. Fontos eszköze az uniós polgárok egységes konzuli védelmének az ideiglenes útiokmányra vonatkozó uniós szabályozás, mely védelmi szituációt a 2015/637/Eu irányelv is külön rögzít.[622] A 96/409/KKBP határozat által bevezetett uniós ideiglenes útiokmány kibocsátása akkor kérhető az uniós polgár által, ha útlevele, vagy úti okmánya elveszett, ellopták, megsemmisült vagy ideiglenesen nem elérhető és az állampolgár harmadik országban tartózkodik.[623] Az uniós szabályozás igyekszik harmonizálni a tagállami gyakorlatokat is azáltal, hogy az uniós ideiglenes útiokmány kibocsátása révén háttérbe szorul az egyes nemzeti ideiglenes útiokmányok kiadása.[624] Ez utóbbi előnye, hogy a dolgozatban

[620] Az Európai Parlament 2012. október 25-i jogalkotási állásfoglalása az uniós polgárok külföldön történő konzuli védelméről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatról, HL C 72. 2014.03.11., 101.
[621] Európai Bizottsági Javaslat: A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön. COM (2011) 881 végleges.
[622] 2015/637/EU irányelv, 2. cikk.
[623] 96/409/KKBP határozat.
[624] Az ideiglenes útiokmányokra vonatkozó Európai Unió általi szabályozás tekintetében lásd bővebben CSATLÓS: *Az EU ideiglenes úti okmányának helye…* (2019) i.m. 7-14.; CSATLÓS: *Az EU ideiglenes úti okmánya…* (2019) i.m. 10-20.; CSATLÓS: *The EU ETD Directive and the Development…* (2021) i.m. 2-14.

részletesen kifejtetett „forum shopping” problémakört is enyhíteni alkalmas. Az egységesen elfogadott uniós ideiglenes útiokmány révén ugyanis az állampolgárok nem azoktól a tagállamoktól kérnének segítséget, melyek útiokmánya harmadik országokban szélesebb körű elfogadottsággal bír, hiszen az egységes rendszer szerint előállított, a harmadik országok által egységesen elfogadott útiokmányt bármely tagállam konzuli képviseleténél igényelhetik. [625] Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy az uniós ideiglenes útiokmány kiállítására vonatkozóan is az állampolgárság szerinti tagállam minősül az ügy urának. Ezzel az uniós jogalkotás igyekszik megtartani a kényes egyensúlyt az uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való joga és a tagállamok állampolgáraik számára biztosított konzuli védelméről saját hatáskörben történő döntésére vonatkozóan. Az uniós polgárnak joga van ugyan bármely tagállam segítségét kérni, de végső soron érvényesül a saját tagállammal fennálló viszony dominanciája. Így tartható fenn az uniós polgárság kiegészítő, szubszidiárius jellege a tagállami állampolgárság mellett. Az irányelv egyik számottevő jelentőségű nóvuma, az azt megelőzően hatályban lévő rendelkezésekhez képest, az uniós polgár nem uniós polgárságú családtagja számára biztosítandó ideiglenes útiokmányról szóló rendelkezése. Az (EU) 2015/637 irányelv 5. cikkével összhangban, valamint az EUMSz 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglalt jog és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikkében elismert, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog érvényesülésének biztosítása érdekében az uniós polgárt kísérő családtag részére kiállíthat ideiglenes útiokmányt. Természetesen ebben az esetben is az érintett államban hatályban lévő belső szabályozás alapján zajlik az eljárás, illetve csakis abban az esetben biztosítható, amennyiben az érintett családtag jogszerűen tartózkodik a tagállamban. Mindazonáltal, a szóban forgó rendelkezés szintén elősegíti az uniós polgársághoz tartozó jogosultságok gyakorlati érvényesülését.

Amely a jogosultságok kiterjesztését illeti, az irányelv nem kizárólag a védelem jogalanyainak jogait, de az EU fellépésének szélesebb körben történő biztosítását is célul tűzi ki azzal, hogy felruházza a Bizottságot végrehajtási és további jogalkotási hatáskörrel.

A dolgozat 3. hipotézise szerint az Európai Unió nem csupán extraterritoriális vonatkozásában járul hozzá az konzuli védelem fejlesztéséhez, de az uniós polgárság számára a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége határain belül, a tagállamok között érvényesülő konzuli védelem hatékonyságának növeléséhez is hozzájárul. A dolgozat célja e vonatkozásban

[625] Bizottság Javaslata a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31. COM(2018) 358 final 2018/0186 (CNS).

annak szemléltetésére irányult, hogy a konzuli védelem többszintű, komplex módon szabályozott terület, melyet az államok által univerzálisan elfogadott keretszabályozásán túl, az egyes államok egymás között, valamint belső jogrendjükben egyénileg is cizellálnak, nemzeti jogrendbe illesztéssel meghatározott jellegzetességgel ruháznak fel, mely keretet illetően az uniós szabályozás szintén előremutató, az emberi jogok érvényesülését elősegítő rendelkezéseket alkotott. A dolgozat alátámasztja, hogy az uniós jogvédelem és annak nyomán megvalósuló magyar szabályozás biztosítja azokat a lehetőségeket a fogvatartottak számára, melyeket az univerzális, illetve az európai regionális nemzetközi jogi szabályozás megkíván. Ezen túlmenően az alaptörvényi szinten rögzített konzuli védelem mellett, a törvényi és annak végrehajtására elfogadott rendeleti szintű rögzítés külön foglalkozik a fogvatartottak számára nyújtandó konzuli védelmi feladatokkal, mely alátámasztja az állam tevékeny fellépését a külföldön szabadságuktól megfosztott magyar állampolgárok védelme területén. Az érvényben lévő uniós jogszabályok pedig tovább segítik a tagállamokat, mind a bűnüldözés, mind pedig az elkövetők jogi sorsának rendezése kapcsán megvalósuló együttműködésben. Mindezen eljárásjogi szabályok pedig megkönnyítik a konzuli védelem megvalósítását az uniós tagállamokban szabadságuktól megfosztott uniós polgárokkal szembeni eljárás vonatkozásában, ahol az uniós jogszabályi környezet az univerzális nemzetközi jogi szabályozást szigorúbb keretek közé fekteti.

A dolgozat 4. hipotézise szerint a válsághelyzetek EU-s kezelése során biztosított konzuli védelem hozzáadott értéke a tagállami védelemhez vitatathatatlan szereppel bír, melyet az elmúlt évek globális szinten fellépő válsághelyzeteinek kezelése teljes mértékben alátámaszt. Annak ellenére ugyanis, hogy az állampolgárok védelme külföldön a tagállamok érzékeny, diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik, az elmúlt közel két évtized eseményei rávilágítottak arra, hogy az együttes fellépés hatékonyabbá teszi az állampolgárok védelmét, mellyel még a legkiterjedtebb külképviseleti hálózattal bíró tagállam sem képes egyedül felvenni a versenyt. A dolgozatban áttekintett, a pandémia idején megvalósított konzuli védelem alátámasztja a válsághelyzetek alkalmával az EU fokozatos térnyerését a konzuli védelem koordinálása kapcsán. A dolgozat erre vonatkozóan elemzésnek vetette alá azokat az uniós rendelkezéseket, melyek alapján hatékony formájában valósulhat meg az uniós polgárok számára biztosított konzuli védelem. Szükség mutatkozott elsősorban a tagállami együttműködésre és a konzuli védelem harmonizációjára az uniós intézmények vezetésével, másodsorban a kellő mértékű tájékozottságra a tagállami állampolgárok részéről, harmadszor pedig a működőképességet biztosító infrastrukturális valamint humánerőforrásra, mely utóbbi szintén az Unió szintjén és

segítségével valósulhatott meg az EKSZ és az unió delegációinak aktív szerepvállalásával, valamint a polgári védelmi mechanizmus szintjén, a Bizottsági döntés által rendelkezésre bocsátott, rescEU anyagi források által. Fentiek érvényesülésével a tagállami állampolgárok az uniós polgárság révén nagyobb biztonságban tartózkodhatnak harmadik állam területén és nagyobb biztonsággal térhetnek onnan vissza állampolgárságuk szerinti tagállamuk területére.

A Covid-19 világjárvány tapasztalatai rámutattak, hogy az Uniónak és a tagállamoknak jobban fel kell készülniük a több tagállamot egyidejűleg érintő, nagy horderejű vészhelyzetekre való reagálásra, és hogy meg kell erősíteni az egészségügyre és a polgári védelemre vonatkozó meglévő jogi keretet. Rávilágított arra is, hogy a katasztrófáknak az emberi egészségre, a környezetre, a társadalomra és a gazdaságra gyakorolt következményei pusztító méreteket ölthetnek. A Covid19- világjárvány során az Unió – az 1313/2013/EU határozat meglévő rendelkezéseire alapozva – képes volt a rescEU-képességeinek kibővítésére, melyek a konzuli védelem biztosításával karöltve gyors és hatékony segítség biztosítására voltak képesek az uniós polgárok repatriálásában. A válsághelyzeti reagálás hatékony konzuli eszközeként használták fel többek között a Consular On-Line (CoOl) 2.0. verzióját, ahol az Európai Külügyi Szolgálat irányítása alatt zajlik a tagállami konzuli képviseletek közötti együttműködés. A CoOl platformját rendszeresen használták információk közzétételére, többek között a közelgő járatokról, ezzel gyors hozzáférést biztosítva a fővárosoknak a helyi szintre továbbítandó adatokhoz. A CoOl folyamatos fejlesztése révén ugyanis mára már a tagállamok aktuális utazási tanácsaikat is megoszthatják egymással. Ez az információcsere alapvető fontosságú a tagállamok számára, hiszen a képviselettel nem rendelkező (ezáltal a helyi szintű együttműködésből kieső) tagállamok nem jutottak kellő időben az információkhoz, ezáltal képtelenek voltak megfelelő tanáccsal ellátni állampolgáraikat a vizsgált válsághelyzetek alkalmával. A CoOl rendszerén belül történő információátadás ezt a gátat képes leküzdeni, ezért nagyon fontos, hogy mind a tagállamok mind az EKSZ teljeskörű információmegosztást alkalmazzon a levelezőrendszeren.[626]

A járvány kitörésekor ugyanakkor fontos volt az EU részéről tisztázni és egyben kommunikálni, hogy az Unión kívül rekedt állampolgárok hazajutásában az EU segítséget nyújt, amennyiben haza szeretnének jutni, azaz nyilvánvalóan nem minden külföldön tartózkodó uniós polgár azonnali hazaszállításáról van szó. Ez azonban szoros együttműködést kíván a tagállamok, azok

[626] Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13613-2020-INIT/en/pdf 3 (2022.10.10.).

külképviseletei, valamint az Európai Külügyi Szolgálat és az EU delegációi között. E megerősített együttműködés és az abban ellátott EU intézményi feladatok felértékelődése nyilvánvalóan szembeötlő egy olyan szintű válságszituációban, ahol a világ minden tájáról, a lehető legrövidebb időn belül, a határok lezárása mellett kell hazatelepíteni harmadik országban rekedt állampolgárokat. A repatriálási feladatok ilyen módú összpontosítása az EU szintjén hatalmas segítséget nyújtott azoknak a tagállamoknak, amelyek vagy nem rendelkeztek külképviselettel a tartózkodás szerinti harmadik államban, vagy a kapacitásaik nem tették volna lehetővé a hatékony evakuálást. Amennyiben a harmadik államban rekedt uniós polgár repatriálását megelőzően lejárt a tartózkodásra feljogosító engedélye, úgy is felmerült a konzuli szolgálat aktív tevékenysége, amennyiben a tartós tartózkodást lehetővé tévő vízumok meghosszabbítására volt szükség. Ezen túlmenően a Eu delegációi koordinálták az EU tagállamok repatriálási folyamatait, mely során összeállították a hazaszállítandó személyek listáját, és aktív szerepet vállaltak a regisztráció és a beszállás folyamatában, de segítséget nyújtottak a turisták elhelyezésében és a fogadó állam hatóságaival, az elszállásolást biztosító hotelekkel, személyszállító cégekkel való kapcsolattartásban is.[627]

A konzuli védelem és a polgári védelmi mechanizmus összefonódását szemléltetik ugyanakkor a járvány kitörésekor a tagállamok részéről küldött segítségkérelmek is, ahogy az megfigyelhető volt Franciaország által kommunikált konzuli védelmi segítség kérése esetén is. Franciaország ugyanis a konzuli védelem minél szélesebb körű biztosítása érdekében az EU Polgári védelmi mechanizmusán belül kért segítséget az állampolgárok repatriálásához.[628]

A dolgozat 5. hipotézise szerint, a konzuli védelem minél szélesebb körű és hatékonyabb biztosítása céljából további kompetenciák megosztására, az Unió szintjén történő gyakorlására van szükség, mely szoros kapcsolatban valósul meg az uniós polgári védelmi mechanizmus működésével. A dolgozat ennek szemléltetéseként kiemelte az EKSZ és az Unió küldöttségeinek szerepét a válsághelyzetek kezelése során. Az EKSZ fokozott térnyerése visszavezethető a már említett tagállami korlátozott jelenléten túl az Unió hatékony kommunikációs csatornáira a tagállamokkal, uniós szervekkel és a fogadó állam érintett hatóságaival is, de nem hagyható figyelmen kívül az uniós polgárok birtokában található tudásbázis sem, melyből kiindulva személyesen az Unió küldöttségei felé fordultak konzuli segítségért. A válságszituációk jelentős hányadában pedig kifejezetten a tagállamok kérték a

[627] VINTILA i.m.
[628] European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, press release, Coronavirus: EU Civil Protection Mechanism activated for the repatriation of EU citizens, 28 January 2020, at ec.europa.eu.

küldöttségeket közvetlen fellépésre a repatriálások során, amely szintén azok kiemelt szerepét támasztja alá.[629] Jelenleg 25 olyan harmadik országba utazhatnak az uniós polgárok, ahol egyetlen tagállam sem rendelkezik diplomáciai vagy konzuli képviselettel, mely számok jelentősen növekedtek az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépésével.[630] Az említett országok közül Afganisztánban, Barbadoson, Szváziföldön, Guyana és Lesotho területén az Unió küldöttsége jelenti az EU és tagállamainak egyetlen diplomáciai képviseletét, ezáltal azt a segítségnyújtási pontot, ahová az uniós polgárok konzuli védelemért folyamodhatnak.[631]

Fentiekben kifejtettekre való tekintettel, az Európai Külügyi Szolgálat és az Unió küldöttségeire vonatkozó rendelkezéseket cizellálni szükséges. Egyrészt a válsághelyzeti szituációk hatékonyabb kezelése, másrészt a konzuli védelmi szabályokra vonatkozó jogbiztonsági elvárásoknak való megfelelősége érdekében. Nem tisztázott ugyanis az irányelv rendelkezései alapján azok fellépési lehetősége, körülményei, melyek így mindig az adott konzuli védelmi szituációkban ad hoc kerülnek megvalósításra. E tényt támasztja alá többek között a jövőbeli válságok vonatkozásában elfogadott 2021. november 23- i tanácsi következtetések is[632], mely szintén hangsúlyozta az Unió által megvalósított tagállami együttműködés szükségességét, a konzuli együttműködés és koordináció, valamint az uniós polgári védelmi mechanizmus együttes alkalmazásának hozzáadott értékét, és várakozással tekint a Bizottsági jelentés alapján a konzuli védelmi irányelv felülvizsgálatára.

[629] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.9.2. COM(2022) 437 final, para 5-6, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

[630] Afganisztán, Antigua és Barbuda, a Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Bhután, Cook-szigetek, Dominika, Szváziföld, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Maldív-szigetek, Marshall-szigetek, Mikronézia, Nauru, Palaui Köztársaság, Saint Kitts és Nevis, Saint Vincent és Grenadine-szigetek, Szamoa, Salamon-szigetek, Tonga, Tuvalu.

[631] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.9.2. COM(2022) 437 final, para 6, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

[632] A Tanács következtetései a jövőbeli válságok vonatkozásában a felkészültség, a reagálási képesség és a reziliencia megerősítéséről, Brüsszel, 2021. november 23. (OR. en) 14276/21, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/hu/pdf (2022.09.21.).

A tagállamok egyetértenek abban, hogy az Unió küldöttségeivel folytatott együttműködés és koordináció hatékony, de azok általános szerepének megerősítése mindenképp szükséges[633], már csak abból a megfontolásból is, hogy az elmúlt időszak válságszituációban a tagállamok kifejezett kérésére nyújtott az EKSZ és a küldöttségek szigorú értelemben vett közvetlen segítségnyújtást, mely egyértelműen a tagállamok szuverén hatásköréhez tartozik. Így például a Fidzsi- szigeteken, ahol a csekély tagállami jelenlét révén az Unió küldöttsége vezényelte az uniós polgárok hazaszállítását.[634] Szintén a tagállamok fordultak az EKSZ-hez és az Unió küldöttségeihez a 2021. évi afganisztáni kabuli légi szállítás során a kabuli repülőtéren képviselettel nem rendelkező tagállamok, hogy polgáraik számára biztosítsanak ülőhelyet a repatriálásra szolgáló repülőgépek fedélzetén. Oroszország Ukrajna ellen folytatott háború kirobbanásakor az EU kijevi küldöttsége sikeresen szervezett két diplomáciai vasúti műveletet, ahol az ukrán vasúttársasággal együttműködve vett igénybe különleges vagonokat Kijev és a lengyelországi Chelm városa között közlekedő vonaton, hogy uniós polgárokat menekítsen Ukrajna területéről 2022. március 9-én.[635] Mindezekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy az Unió nem csupán a 2015/637/Eu irányelvben biztosított közvetítői, logisztikai szerepet tölti be az EKSZ révén a tagállami konzuli védelem összehangolásakor, de delegációi révén közvetlen konzuli védelemre vonatkozó lépéseket tesz a válsághelyzetek kezelése során.

Az Unió által biztosított konzuli fellépés fejlesztése ugyanakkor nem csupán az Unió által támasztott követelmény a tagállamokkal szemben, de a jogosultságok alanyai részéről is egyre erősödő igény mutatkozik az Unió intézményeinek közvetlen fellépésére. Az uniós polgárok részéről közvetlenül az EU konzuli védelmére megmutatkozó igény jelenik meg az Eurobarométer 485. sz. gyorsfelmérésében is, ahol tíz válaszadóból kilenc egyetértett azzal, hogy ha olyan EU-n kívüli országban tartózkodna, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, inkább az Unió valamely küldöttségének szeretné a támogatását kérni.[636]

---

[633] Lásd bővebben Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13613-2020-INIT/en/pdf (2022.10.10.).

[634] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.9.2. COM(2022) 437 final, para 17, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

[635] Ibid. para 18.

[636] Eurobarométer 485. számú gyorsfelmérése: Uniós polgárság és demokrácia, 2020. február/március, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=hu (2022. 10.10.).

A Covid-19 válsághelyzetben történő reakció rámutatott a vezető állam elve (Lead State Concept) alkalmazásának gyakorlati problémáira is, mely leginkább a vezető államra háruló rendkívüli munkateher kapcsán érhető tetten, és amelynek csökkentésére szintén az Unió küldöttségei által játszott szerep megerősítése jelenthetné a megoldást. Egyes tagállamok a korábbi válsághelyzetek alkalmával közös konzuli csapatokat (Joint consular response teams) alkalmaztak, mely elv a konzuli védelem biztosítására hivatott COCON tanácsi munkacsoport megállapításai szerint is az irányelv kifejezett rendelkezései közé emelhető lenne. Ezzel az elsődleges cél azon tagállamok hatékonyabb részvétele volna a válsághelyzeti fellépés tekintetében, amelyek nem rendelkeznek az érintett országban képviselettel, de részt vennének a konzuli védelem terheinek megosztásában.[637]

A dolgozat témáját illetően a Bizottsági jelentés másik rendkívül fontos megállapítása, hogy a tagállamoknak pontosabb és átfogóbb ismeretekkel szükséges rendelkezniük az uniós polgári védelmi mechanizmus konzuli célú aktiválásával kapcsolatosan. A Bizottság Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központja jelenleg véglegesíti a konzuli segítségnyújtás céljából alkalmazott uniós polgári védelmi mechanizmus használatáról szóló iránymutatásokat. [638]A cél tagállami egyetértés mellett ebben a tekintetben is az Unió küldöttségei számára biztosított fellépési hatáskör szélesebb körben történő biztosítása.

Az irányelv felülvizsgálata többek között megállapította, hogy az irányelv rendelkezései hatékonynak bizonyulnak a konzuli védelmi szituációk felmerülésekor, legyen az akár ideiglenes útiokmány kibocsátására vonatkozó kérelem, vagy súlyos baleset, bűncselekmény áldozatává válás során biztosított segítségnyújtás. Felhívta ugyanakkor a figyelmet az irányelv meghatározott rendelkezéseinek részletesebb kidolgozására, így a tagállami szubjektív mérlegelés érvényesülésének esetkörére. Nem egységes ugyanis a tagállami gyakorlat arra vonatkozóan, hogy melyik szituáció során kinek állapít meg konzuli védelmet, és meghatározott esetkörökben még abban a szituációban sem nyújt segítséget, melyekben a saját állampolgárát azonos körülmények között védelemben részesíti. Ez a hátrányos

[637] Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020, para 5-7, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13613-2020-INIT/en/pdf 3 (2022.10.10.).

[638] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02. COM(2022) 437 final, para 22, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0437&qid=1665140212739&from=HU (2022. 09.21.).

megkülönböztetés mindenképp kiküszöbölendő, és nyomatékosítandó az irányelv rendelkezéseit illetően.

Fontos továbbá az irányelv rendelkezései közé illeszteni a személyes adatok védelme kapcsán követett gyakorlati instrukciókat a tagállamok számára. Számos esetben fordul elő ugyanis a védelem akadályoztatása személyes adatok megtagadása végett az állampolgárság szerinti tagállam hatóságaitól. Szükséges egyértelműbb szabályokat megfogalmazni a pénzügyi visszatérítés tekintetében is, mert számos esetben előfordul, hogy a segítséget nyújtó tagállam közvetlenül a segítségért folyamodó állampolgártól követeli a megtérítést, holott az irányelv a költségek megtérítését a tagállamok egymás közti relációjába helyezte, az állampolgárság szerinti tagállam döntési jogkörébe bízva, hogy a költséget saját állampolgárától visszakövetelie.[639] Ekképpen nem tehető függővé a védelem biztosítása az uniós polgár általi megtérítés kérdésétől sem.

Amely azonban az irányelv felülvizsgálatának legfőbb nyomvonalaként könyvelhető el, az a válsághelyzetek alkalmával biztosított segítségnyújtás részletesebb, a jogbiztonság igényét kielégítő, valamint a tagállamok és az EU közötti együttműködést hatékonyabbá tévő rendelkezések kidolgozása. E tekintetben fontos megállapítása a Bizottság jelentésének az EUMSZ 25. cikkére történő hivatkozása, mely a Bizottsági jelentéstételi kötelezettsége mellett különleges jogalkotási eljárás lefolytatásának lehetőségéről is rendelkezik, ahol - az evolutív klauzula rendelkezései alapján - a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére és kibővítésére.[640]

Az uniós polgárság számára biztosított konzuli védelem fejlődésének szempontjából számottevő előrelépést jelentene az evolutív klauzula alapján történő Tanácsi határozat elfogadása, ugyanis a jogalkotás talaján is alátámasztaná azt a tényt, melyet az uniós polgárok konzuli védelmére vonatkozó irányelv a gyakorlatban már szemléltetett: a tagállamok szuverén döntési jogkörének szélesebb körben történő átruházása az Unió intézményei felé mindenképpen a konzuli védelem megszilárdítását jelentené, mely védelem nem a tagállam és állampolgár közti kötelék gyengülésével, hanem a szolidaritási klauzula minél hatékonyabb megvalósulásával járna együtt, és melynek gyakorlati érvényesülését a tagállamok az utóbbi évek válságszituációiban rendre megtapasztalták. Az EUMSZ 25. cikkében foglalt klauzula

[639] MORARU (5 July 2021) i.m.
[640] EUMSZ 25. cikk

alkalmazására ezidáig még nem került sor, így amennyiben a Bizottsági jelentés alapján a Tanács e rendelkezés szerinti eljárás keretein belül a határozatot elfogadja, úgy annak vizsgálata is számottevő jelentőségre tehet szert, hogy a különleges eljárás alapján elfogadott határozat hol helyezkedik a konzuli védelem jogát érintő tagállami és uniós jogforrási hierarchiában.

Végezetül, ami a dolgozat 6. hipotézisét illeti, a konzuli védelemhez való jog az uniós polgárok tekintetében nem meríthető ki csupán a tagállami állampolgárok közötti diszkriminációtilalom egyik megnyilvánulásában, hanem önálló, alapvető jogosultságot teremt az uniós polgárság számára. Ugyanis, ami a konzuli védelem Unió általi normaalkotását illeti, az biztosítja egyrészt olyan emberi jogok érvényesülését, mint a kínzás tilalma, a tisztességes eljáráshoz való jog, magán- és családi élethez való jog, de az uniós polgárság számára alapjogként történő érvényesítését is elősegítette, tekintettel arra, hogy a csatlakozást megelőzően az érintett tagállam saját nemzeti szabályozása nem feltétlenül biztosította alapjogként a konzuli védelemhez való jogot. Ezért, ha ebből az aspektusból tekintünk az uniós normaalkotásra, megállapíthatjuk, hogy az univerzális szabályozáshoz képest jóval szélesebb körű érvényesülését biztosítja a konzuli védelemnek, megerősítve ezáltal annak alapjogi tulajdonságait, a tagállamok részéről történő kikényszeríthetőségét, így nemcsak az emberi jogok érvényesítésének garanciájaként, de alapjogként is biztosítja azokat az uniós polgárok számára. Nem tekinthető az uniós polgárok konzuli védelemhez való joga abból a szempontból sem pusztán az uniós polgárok közötti diszkriminációtilalomnak, hogy meghatározott szituációk fennálltakor az érintett uniós polgár többletjogosultságokkal bír a tagállami állampolgárhoz képest, ha konzuli védelem biztosításáról van szó. Különösen igaz ez a büntetőeljárások alkalmával történő hatósági cselekmények esetében, hiszen a külföldi állampolgár tekintetében az eljáró személynek tájékoztatási kötelezettsége merül fel a konzuli kapcsolattartásra vonatkozóan, melyet saját állampolgárával szemben nyilvánvalóan nem kell gyakorolnia, így mindenképpen többletjogosultságot nyer ezáltal az uniós polgár. A válsághelyzetekben biztosított konzuli védelmet illetően pedig láthattuk azt is, hogy a tagállami hatósági együttműködésen túl, milyen intézményekkel és eszközökkel járul hozzá az Unió szervezetrendszere a rendelkezésre álló tagállami apparátuson túl is a konzuli védelem biztosításához, messze meghaladva ezzel az egyes tagállamok által önállóan nyújtható konzuli védelem szintjét.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a konzuli védelemhez való jog radikális mértékben fejlődött az Unió jogfejlesztő tevékenysége által, mely tetten érhető a harmadik országok területén tartózkodó uniós polgárok, valamint az Unió határain belül, a szabadság,

biztonság és a jog érvényesülésének térségében tartózkodó tagállami állampolgárok tekintetében egyaránt.

XIV. IRODALOMJEGYZÉK

Magyar nyelvű monográfiák, tanulmányok

AMBRUSZ József: A katasztrófavédelem. In: BÁBA Iván (szerk.): Közszolgálati protokoll. IV. könyv. Hivatásrendek protokollja, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC, Budapest, 2010.

BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban-a Brexit után, HVG Orac, Budapest, 2020

CSATLÓS Erzsébet: A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében. KözigazgatásTudomány 2021/2.

CSATLÓS Erzsébet: A konzuli védelem európai közigazgatása. KözigazgatásTudomány, 2022/2.

CSATLÓS Erzsébet: A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete. Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga, 2018/1.

CSATLÓS Erzsébet: Az EU hatása a konzuli igazgatásra. Közjogi Szemle, 2017/1.

CSATLÓS Erzsébet: Az EU ideiglenes úti okmánya: a reformfolyamat alapjogi megközelítésből. Közjogi Szemle, 2019/3.

CSATLÓS Erzsébet: Az EU ideiglenes úti okmányának helye az EU konzuli védelmi politikájában. Közjogi Szemle, 2019/2.

CSATLÓS Erzsébet: Az EU konzuli védelmi politikája a jó közigazgatás szemszögéből. Közjogi Szemle, 2018/1.

CSATLÓS Erzsébet: Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt. Eljárásjogi Szemle, 2017/2.

CSATLÓS Erzsébet: Külügyi igazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): Közigazgatási jog Szakigazgatásaink elmélete és működése, Wolters Kluwer, Budapest, 2020.

ÉLIÁS Pál: A konzuli jog és a diplomáciai védelem alkotmányos kérdései. In: BRAGYOVA András (szerk.): Nemzetközi jog az új alkotmányban, KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1997.

FRANK Tímea – SULYOK Gábor: A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002.

GANCZER Mónika: Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve. Állam- és Jogtudomány, 2012/1.

GANCZER Mónika: Az uniós polgárság természete, összevetése az állampolgársággal. In: GANCZER Mónika – KNAPP László: Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata, Gondolat Kiadó, Budapest, 2022.

GANCZER Mónika: Állampolgárság és államutódlás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013.

GYENEY Laura: „Európai uniós polgárság". In: JAKAB András – KÖNCÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VÁRNAY Ernő, VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs) http://ijoten.hu/szocikk/europai-unios-polgarsag (2020).

HALMAI Gábor – TÓTH Attila: Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

HARASZTI György: A Nemzetközi Bíróság joggyakorlata, KJK, Budapest, 1958.

HARGITAI József: A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga, Budapest, Aula Kiadó, 2005.

HARGITAI József: Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In: BRAGYOVA András (szerk.): Nemzetközi jog az új alkotmányban, KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1997.

HARGITAI József: Nemzetközi jog a gyakorlatban, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

HORVÁTH Jenő: Az európai integráció története napról-napra, 1945-2002, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

JACKOVICS Péter: Az európai katasztrófa-beavatkozási képességek erősítése: a RescEU. Biztonságtudományi Szemle, 2020/3.

JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II., Századvég, Budapest, 2009.

JUHÁSZ László: Az EU válságkezelési mechanizmusai. Honvédségi Szemle, 2019/4.

KENDE Tamás: Bevezetés az Európai Unió politikáiba, Wolters Kluwer, Budapest, 2015.

KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: Nemzetközi jog, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014.

KNAPP László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I. Jog – Állam – Politika, 2009/4.

KNAPP László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. Jog – Állam – Politika, 2010/1.

KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2016.

LERS Vilmos: A konzuli bíráskodás intézménye: nemzetközi jogi tanulmány, Lampel, Budapest, 1904.

MOHAY Ágoston: A Matthews-ügy utóélete: Az Európai Parlament választására vonatkozó gibraltári szabályozás közösségi jogba ütközésének kérdése. Jogtudományi Közlöny, 2008/10.

MOHAY Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban, Studia Europaea, Pécs, 2019.

NAGY Károly: Nemzetközi jog, Püski, Budapest, 1999.

OSZTOVITS András: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1. Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató, Budapest, 2008.

OSZTOVITS András (szerk.), Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések Magyarázata 1., Complex Wolters Kluwer, Budapest, 2011.

OSZTOVITS András: Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 3., Complex Kiadó, Budapest, 2011.

PAPP Nikolett: Az uniós polgárság és a tagállamok szabályozási mozgástere – Az Európai Bíróság V. M. A. kontra Stolichna obshtina-ügyben hozott ítélete. In: GANCZER Mónika – KNAPP László: Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata, Gondolat Kiadó, Budapest, 2022.

PRÉCSÉNYI Árpád: Egy konzul rendes és rendhagyó történetei, László András és Társa, Budapest, 2021.

SCHIFFNER Imola: A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban. Kül-Világ 2011/1-2.

SCHIFFNER Imola: Jog vagy kötelezettség- avagy a diplomáciai védelem az állam gyakorlatában. De Iurispridentia at iure publico, Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2010/2.

SISKA Katalin: Az uniós polgárok és a török aspektusok, az esetleges török csatlakozás uniós polgársággal összefüggő vonatkozásai. In: GANCZER Mónika – KNAPP László: Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata, Gondolat Kiadó, Budapest, 2022.

TEKNŐS László – AMBRUSZ József: Az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikájának bemutatása. Belügyi Szemle, 2022/5.

TÓTH Imre: Egy polgári arisztokrata. Kánya Kálmán (1869-1945), Kronosz, Magyar Történelmi Társulat, Pécs – Budapest, 2016.

TÓTH Judit: Jog-e a konzuli védelemhez való jog? In: TÓTH Károly (szerk.): In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár, Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica, Tom. LXI., Szeged, 2002.

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, Complex, Budapest, 2010.

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, Budapest, Wolters Kluwer, 2016.

VÖRÖS Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. Jogelméleti Szemle, 2012/2.

Angol nyelvű monográfiák, tanulmányok

BARNIER, Michel: For a European Civil Protection Force: Europe Aid. (Report) Brussels, European Commission, May 2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf (2023.05.13.)

BATTINI, Stefano: „International administrative law" today: The case of consular assistance and diplomatic protection. In: FARO, Sebastiano – CHITI, Mario P. – SCHWEIGHOFER, Erich (szerk): European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

BERIAIN, Iñigo Miguel de et al.: The European Union Integrated Political Crisis Response Arrangements: Improving the European Union's Major Crisis Response Coordination Capacities. Disaster Medicine and Public Health Preparedness, Vol. 9, No. 3, 2015

BOSNIAK, Linda: Citizenship denationalized. Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 7, No. 2, 2000

BURKLE, Frederick M.: Challenges of Global Public Health Emergencies: Development of a Health-Crisis Management Framework, The Tohoku Journal of Experimental Medicine, Vol. 249, No. 1, 2019

CHITI, Mario P. – MORARU, Madalina B.: The right to consular protection before and after Lisbon. In: FARO, Sebastiano – CHITI, Mario P. – SCHWEIGHOFER, Erich (szerk): European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

CSATLÓS, Erzsébet: Administration of Consular Protection in Times of COVID: Status Report on Consular Protection of EU Citizens. Jogelméleti Szemle, 2021/3.

CSATLÓS, Erzsébet: Consular Protection Policy of the EU in the View of Good Administration. In: Recent Challenges of Public Administration. Papers presented at the conference of 'Contemporary Issues of Public Administration' on 26th April 2017. Lectiones Iuridicae 19., Iurisperitus, Szeged, 2017

CSATLÓS, Erzsébet: EU Law Influence on National Administrative Law to Protect EU Citizens Abroad: Harmonisation via Fundamental Rights Protection and Cooperation Rules. In: Impacts of the EU law on national legislation/Az uniós jog hatása a nemzeti szabályozásra. Conference proceedings of the "Days of EU Law" international scientific conference held in Győr (Glavanits Judit szerk.) November 2017. Konferencia helye, ideje: Győr, Magyarország, 2017.11.08-2017.11.10. Győr, 2018

Csatlós, Erzsébet: European administration of consular protection. Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences, Vol. 2, No. 1, 2022

CSATLÓS, Erzsébet: Organisational Principles in European Administration: Focusing on Foreign Policy Organs and the Administrative Procedure of Consular Protection in Third Countries. In: BUDZISZ, Rafał – JAWORSKA-DĘBSKA, Barbara – OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, Ewa (szerk.): Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: Współczesny wymiar w teorii i praktyce, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2019

CSATLÓS, Erzsébet: The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law. Theoretical Remarks. Jogelméleti Szemle, 2021/1.

CSATLÓS, Erzsébet: Vertical Cooperation of Authorities and Consular Protection Procedure in Third States. In: Recent Challenges of Public Administration 2: Papers Presented at the Conference of '2nd Contemporary Issues of Public Administration' on 20th September 2017. (CSATLÓS, Erzsébet szerk.), Szeged, Iurisperitus, 2018, Lectiones Iuridicae

CUCINOTTA, Domenico – VANELLI, Maurizio: WHO Declares COVID-19 a Pandemic. Acta Biomed, Vol. 91, No. 1, 2020

DE FARIAS, Eduardo Pimentel: Notes on The Distinction between diplomatic Protection and Consular Protection. Janus.net, e-journal of international relations, Vol. 12, No. 2, November 2021-April 2022

DE GUTTRY, Andrea: Surveying the Law. In: DE GUTTRY, Andrea – GESTRI, Marco – VENTURINI, Gabriella szerk.): International Disaster Response Law, T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands, 2012

DELLA CANANEA, Giacinto: The European Union and Consular Protection: A new public law. In: FARO, Sebastiano – CHITI, Mario P. – SCHWEIGHOFER, Erich (szerk): European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

DONG, Ensheng – DU, Hongru – GARDNER, Lauren: An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. The Lancet. Infectious diseases, Vol. 20, No. 5, 2020

DRENNAN, Lynn T. – MCCONNELL, Allan: Risk and Crisis Management in the Public Sector, Routledge, London, 2012

DUQUET, Sanderijn: EU Diplomatic Law, Oxford University Press, Oxford, 2022

DUGARD, John R.: First Report on Diplomatic Protection, International Law Commission (2000)

EECKHOUT, Piet: EU External Relations Law. Second Edition, Oxford EU Law Library, Oxford University Press, 2011

EECKHOUT, Piet: The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms as an Integral Part of EU Law – Some Reflections on Status and Effect. In: GOVAERE, Inge – LANNON, Erwan – VAN ELSUWEGE, Peter – STANISLAS, Adam (szerk.): European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2014

FARO, Sebastiano – MORARU, Madalina Bianca: Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries. In: FARO, Sebastiano – CHITI, Mario P. – SCHWEIGHOFER, Erich (szerk): European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

FORNI, Federico: The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries. In: DE GUTTRY, Andrea – GESTRI, Marco – VENTURINI, Gabriella szerk.): International Disaster Response Law, T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands, 2012

HUGELIUS, K.: Consular Crisis Management Operations: Special Considerations and Challenges. Prehospital and Disaster Medicine, Vol. 35, No. 4, 2020

IANNIELLO-SALICETI, Alessandro: The long road to the proteciton of EU citizens abroad. In: FARO, Sebastiano – CHITI, Mario P. – SCHWEIGHOFER, Erich (szerk): European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

IANNIELLO-SALICETI, Alessandro: The Protection of EU citizens abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services. European Public Law, Vol. 17, No. 1, 2011

JELLINEK, Georg: System der subjectiveen öffentlichen Rechte, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1905

JELLINEK, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, Scientia Verlag, Aalen, 1979

JONES-BOS, Reneé – VAN DAALEN, Monique: Trends and developments in consular services: the dutch experience. The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 3, No. 1, 2008

JOHNSON, Helen C. – GOSSNER, Céline M. – COLZANI, Edoardo – KINSMAN, John – ALEXAKIS, Leonidas – BEAUTÉ, Julien – WÜRZ, Andrea – TSOLOVA, Svetla – BUNDLE, Nick – EKDAHL, Karl: Potential scenarios for the progression of a COVID-19 epidemic in the European Union and the European Economic Area, March 2020, Euro Surveill. 2020;25(9):pii=2000202. https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.9.2000202.

KOCHENOV, Dimitry: Ius Tractum of many faces. European Citizenship and the difficult relationship between status and rights. Columbia Journal of European Law, Vol. 15, No. 2, 2019

LEE, Luke T. – QUIGLEY, John: Consular Law and Practice, Third Edition, Oxford University Press, Oxford – New York, 2008

LENAERTS, Koen: Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. European Constitutional Law Review, Vol. 8, No. 3, 2012

LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A.: Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezési módszerei, HVG ORAC, Budapest 2022

LINDSTRÖM, Madelene: EU consular cooperation in crisis situations. In: OLSSON, Stefan (szerk.): Crisis management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies, Spinger-Verlag, Berlin Heidelgberg, 2009

LU, Hongzhou – STRATTON, Charles W. – TANG, Yi-Wei: Outbreak of pneumonia of unknown etiology in Wuhan, China: The mystery and the miracle. Journal of medical virology, Vol. 92, No. 4, 2020

MALEY, William: Risk, Populism, and the Evolution of Consular Responsibilities. In: MELISSEN, Jan – FERNANDEZ, Ana Mar (szerk.): Consular Affairs and Diplomacy, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011

MCARDLE, Scarlett: EU Crisis Management Operations and International Responsibility post-Brexit. In VARA, Juan Santos –WESSEL, Ramses A.: The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit, Routledge, London, 2021

MORARU, Madalina: Effective consular Protection of unrepresented EU citizens in third countries during the COVID-19 pandemic: law and policy. European University Institute, Policy Briefs, No. 54, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2870/343392

MORARU, Madalina: Consular Protection of Unrepresented EU Citizens in Third Countries Effectiveness and Future of the EU Citizenship Right to Consular Protection Outside the EU, v2, EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights, European University Institute, 5 July 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu-citzen_-_ad-hoc_request_-_consular_protection.pdf (2022.10.10.)

MORARU, Madalina Bianca: Protection of EU citizens abroad: a legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection. Perspectives on Federalism, Vol. 3, No. 2, 2011

OLSSON, Stefan: Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2009

PARKER, Charles F. – PERSSON, Thomas – WIDMALM, Sten: The effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 member states. Journal of European Public Policy, Vol. 26, No. 9, 2019

PETIT DE GABRIEL, Eulalia W.: Intertwining consular and human rights law: A Europrean contribution to the humanisation of international law. Joaçaba, Vol. 22, No. 1, 2021

POPTCHEVA, Eva-Maria: Multilevel Citizenship, The Right to Consular Protection of EU Citizens Abroad, P.I.E. Peter Lang, Germany, 2014

PORZIO, Giorgio: Consular Assistance and Protection: An EU Perspective. The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 3, No. 1, 2008

PULLANO, Giulia – PINOTTI, Francesco – VALDANO, Eugenio – BOËLLE, Pierre-Yves – POLETTO, Chiara – COLIZZA, Vittoria: Novel coronavirus (2019-nCoV) early-stage importation risk to Europe, January 2020. Euro Surveill. 2020;25(4):pii=2000057. https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.4.2000057

RAIK, Kristi: Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps. European Policy Centre Policy Brief, 30 April 2013

ROBERTS, Sir Ivor (szerk.): Satow's Diplomatic Practice, Oxford University Press, Oxford, 2009

ROSAS, Allan: When is the EU Charter of Fundamental Rights applicable at National Level? Jurisprudence, Vol. 19, No. 4, 2012

SERRANO, Pedro: EEAS Crisis Response Mechanism. In: REHRL, Jochen (szerk.): Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union. 3rd Edition, Armed Forces Printing Centre, Vienna, 2017

SHEA, Donald R.: The Calvo Clause: A Problem of Inter-American and International Law and Diplomacy, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1955

SOHRABI, Catrin – ALSAFI, Zaid – O'NEILL, Niamh – KHAN, Mehdi – KERWAN, Ahmed – Al-JABIR, Ahmed – IOSIFIDIS, Christos – AGHA, Riaz: World Health Organization declares global emergency: A review of the 2019 novel coronavirus (COVID-19). International journal of surgery (London, England), Vol. 76, 2020

VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: Excercising Diplomatic Protection. The fine line between litigation, Demarches and consular Assistance. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – Heidelberg Journal of International Law, Vol. 66, 2006

VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: Where the law becomes irrelevant: consular assistance and the European Union. International & Comparative Law Quarterly, Vol. 60, No. 10, 2011

VINTILA, Daniela: Protecting the diaspora? COVID-19 and emergency policy measures of European countries for their citizens abroad, UNIC Lecture Series Migration and Corona 24th of June 2020,
https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/250912/1/Vintila_UNIC_24_06_2020.pdf (2022.08.10.)

WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn – MEUWISSEN, Katrien: The European Union and Consular Law, Working Paper No. 107- June 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven, 2013

Nemzetközi szerződések

A magyar és osztrák Külügyminisztérium között 2013. február 5-én Bécsben aláírt Egyetértési Memorandum

European Convention on Consular Functions, Paris, 11 December 1967

Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról

ILC Draft Articles on Diplomatic Protection (2006)

International Law Commission, Protection of persons in the event of disasters, Texts of draft Articles 6, 7, 8 and provisionally adopted by the Drafting Committee on 6, 7 and 8 July 2010, 14 July 2010, Article 9 (1)

Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről

Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és a Litván Köztársaság Kormánya között az egymás nevében a vízumok kiadásában, valamint a biometrikus adatok gyűjtésében diplomáciai és konzuli képviseleteik útján történő kölcsönös eljárásról

Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning Acquisition of Nationality, Vienna, 24 April 1963

Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees, Paris, 11.XII.1967.

Protocol to the European Convention on Consular Functions relating to Consular Functions in Respect of Civil Aircraft, Paris, 11.XII.1967.

„Távközlési erőforrások biztosításáról katasztrófaelhárítás és mentés céljaira" tárgyú Tamperei Egyezmény, 1998. június 18.

Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet

Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. Magyarországon kihirdette: 1965. évi törvényerejű rendelet

1961. október 5-i Hágai Egyezmény („Apostille-egyezmény") Kihirdette: 1973. évi 11. törvényerejű rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről

1978. évi 25. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Belga Királyság között Budapesten, az 1976. évi július hó 9. napján aláírt Konzuli Egyezmény kihirdetéséről

1994. évi XX. törvény a Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szól egyezmény kihirdetéséről

Uniós jogforrások

A Bizottság javaslata COM(2017) 772 végleges (2017.11.23.) az Európai Parlament és a Tanács határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról, Brüsszel, 2022.09.02.

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés A polgárok felhatalmazása és jogaik védelme, COM/2020/730/final, Brüsszel, 15.12.2020.

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Veszélyhelyzet-reagálási Kapacitásban elért eredményekről és fennmaradt hiányosságokról, COM(2017) 078, 17.02.2017.

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az európai unió hozzájárulása a kérdéshez, COM(2007) 767, 05.12.2007.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: A jelenlegi helyzet és a további teendők, COM(2011) 149, 23.03.2011.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Bizottság 2021. évi munkaprogramja – Életerős Unió egy sérülékeny világban, COM (2020) 690 final, Brüsszel, 19.10.2020.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Alapjogi Charta EU-n belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló stratégia, COM(2020) 711 final, Brüsszel, 02.12.2020.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, A Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európa jövőjéről szóló konferencia – a jövőkép konkrét intézkedésekre váltása, Melléklet, Brüsszel, COM(2022) 404 final, 17.06.2022.

A Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, COM (2006)712, 28.11.2006.

A hágai program végrehajtásáról szóló 2006. június 28-i COM(2006) 331 bizottsági közlemény: további teendők

A People's Europe, http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf (2015. március 20.)

A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről, HL L 314, 28/12/1995, 73-76.

A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat, 1996. június 25. egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról (96/409/KKBP), HL L 168, 1996.07.06., 4.

A Tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről.

A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat, 1996. június 25. egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról (96/409/KKBP), HL L 168, 1996.07.06., 4.

A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 106, 2015.04.24. 1-13.

A Tanács (EU) 2018/1993 végrehajtási határozata (2018. december 11.) az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmusról, HL L 320., 2018.12.17.

A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163. 20.06.2019. p 1-12.

A Tanács 1. számú rendelete az Európai Gazdasági Közösség nyelvi rendszerének létrehozásáról, 1958. április 15., HL L 17., 1958. október 6., 401.

A Tanács 1976. szeptember 20- ai határozatához csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójogalapján történő választásáról szóló okmány, HL L 278., 1976.10.8.

A Tanács 1999/847/EK határozata (1999. december 9.) a polgári védelem területén közösségi cselekvési program létrehozásáról HL L 327., 1999.12.21., 53.

A Tanács 2001. október 23-i 2001/792/EK, Euratom határozata a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról. HL L 297., 2001.11.15., 289.

A Tanács 2007. március 5-i 2007/162/EK, Euratom határozata a polgári védelmi pénzügyi eszköz létrehozásáról, HL L 71., 2007.03.10.

A Tanács 2007/779/EK, Euratom határozata (2007. november 8.) a közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról, HL L 314, 2007.12.01., 9-19.

A Tanács 2008/909/IB Kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról. HL L 327., 2008.12.05., 27.

A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról, HL L 201., 2010.8.3., 30-40.

A Tanács 2011/318/KKBP határozata (2011.március 31.) az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió közötti, az Amerikai Egyesült Államoknak az Európai Unió válságkezelési műveleteiben való részvételéről szóló keretmegállapodás aláírásáról és megkötéséről, HL L 143/2-6, 2011.05.11.

A Tanács 208/909/IB Kerethatározata a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról. HL L 81. 24.

Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról, HL L 142/1., 2012.06.01.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról, HL L 394/1, 2013.11.06.

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/64/EU irányelve a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról, HL L 280/1, 2010.10.26.

Az Európai Parlament és a Tanács 2016/343/EU irányelve a büntetőeljárás során az ártatlanság vélelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről, HL L 65/1, 2016.3.11.

Az Európai Parlament és a Tanács 2016/800/EU irányelve a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról, HL L 132/1, 2016.5.21.

Az Európai Parlament és a Tanács 2016/1919/EU irányelve a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről, HL L 297/1, 2016.11.04.

A Tanács által a delegációknak továbbított, A biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű – Egy, a polgárait, az értékeit és az érdekeit megvédő Európai Unióért, amely hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság megvalósításához EU 7371/22, Brüsszel, 2022. március 21.

A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU)

A Tanács határozata (2014.június 24.) a szolidaritási klauzula Unió által történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról (2014/415/EU) HL L 192, 01.07.2014.

A Tanács iránymutatása a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására, HL C 317., 2008.12.12., 6-8.

A Tanács következtetései a jövőbeli válságok vonatkozásában a felkészültség, a reagálási képesség és a reziliencia megerősítéséről, Brüsszel, 2021. november 23. (OR. en) 14276/21.

A Tanács következtetései az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről, elfogadva: 2017. május 11.

A Tanács következtetései az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reagálás megerősítésére irányuló bizottsági cselekvési tervről, elfogadva: 2017. március 27.

A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós Iránymutatások, HL C 317., [2008/C317/06 iránymutatás] 2008.12.12.

Annex IV to 2013 European Parliament Study on Franchise and electoral participation of third country citizens residing in EU and of EU citizens residing in third countries.

Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission on 18 July 2000 to the written question E-1916/00 by G. Podestà, subject: 'War in Ethiopia and Eritrea', OJ 2001 C 89 E/112-113, 20 March 2001.

Az Európai Parlament (EU) 2022/1712 állásfoglalása (2022. május 4.) az Európai Unió 2020. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről szóló határozat szerves részét képező megjegyzésekkel, X. szakasz – Európai Külügyi Szolgálat, HL L 258/152, 2022.10.05.

Az Európai Parlament 2012. október 25-i jogalkotási állásfoglalása az uniós polgárok külföldön történő konzuli védelméről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatról HL C 72. 2014.03.11., 101.

Az Európai Parlament 2017. december 12-i állásfoglalása az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésről: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában

Az Európai Parlament az Európai Unió 2020. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről szóló 2022. május 4-i határozata.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/420 határozata (2019. március 13.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról, HL L 771., 2019.03.20., 1-15.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/547 határozata (2020. április 17.) a rendkívüli tartaléknak a tagállamok számára nyújtandó sürgősségi segély, valamint a COVID-19- járvány kapcsán az uniós polgári védelmi mechanizmus/rescEU további megerősítése céljából 2020-ban történő igénybevételéről, HL L 125, 2020. április 17.

Az Európai Parlament és a Tanács 2021/836/EU rendelete (2021. május 20.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) HL L 185., 2021.05.26.

Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013 határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról EGT- vonatkozású szöveg OJ L 347, 20.12.2013. 924-947.

Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról, HL L 347., 2013.12.20., 924.

Az Európai Parlament és a Tanács 2019. március 13-i (EU) 2019/420 határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról, HL L 77I 20.03.2019.

Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 5.11. 2010.,

Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés (COM (2017) 30 final/2

Bizottság Javaslata a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.05.31. COM(2018) 358 final 2018/0186 (CNS)

CARE Project, Citizens Consular Assistance Regulation in Europe, Consular and Diplomatic Protection. Legal framework in the EU Member States, Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del CNR, Firenze, 2010, 150).

Communication from the Comission to the European Parliament, The European Council and The Council, Enhancing security in a world of mobility: improved information exchange in the fight against terrorism and stronger external borders, COM (2016) 602 final, Brussels, 14.09.2016.

COM (2018) 358 final 2018/0186 (CNS) – Javaslat a Tanács irányalve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.05.31.

COM(2017) 30 final/2. 2017. évi jelentés az uniós polgárságról: A Bizottság intézkedései a jogok, az értékek és a demokrácia előmozdítása érdekében , 2017.01.24.

Commission Communication „Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance COM(2010)600 final

Commission Staff Working Document Impact Assessment Accomanying an EU Emergency Travel Document and Repealing Decision 96/409/CFSP

Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operation in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya), OJ 2011 L 89/17-20, 5 April 2011

Council document 15613/10 of 5 November 2010

Council of the European Union, Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries

Council of the European Union, Stocktaking Report on the implementation of measures to increase the efficiency, coherence and visibility of EU external policies, and future work, Doc. 15822/1/06 REV 1, Brussels, 5 December 2006

Council of the European Union, Reinforcing the European Union's emergency and crisis response capacities, Doc. 16642/06, Brussels, 12 December 2006

Council of the European Union, Stocktaking report: Measures to increase the effectiveness, coherence, and visibility of EU external policies, Doc. 10612/08, Brussels, 13 June 2008

Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries. 2011

Declaration on Nationality of a Member State, Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992

Determining the representation of the Presidency in Third Countries (Noted by the Council of 19 December 2006—Doc. 16568/06) in Council of the European Union, 'CFSP Guide'– compilation of relevant texts, Doc. 16074/1/06 REV 1, Brussels, 21 March 2007

Eurobarométer 485. sz. gyorsfelmérése: Uniós polgárság és demokrácia, 2020. február/március

Európai Bizottsági Javaslat: A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön, Brüsszel, 2011.12.14, COM (2011) 881 végleges.

Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról szóló, 2010, július 26-i 2010/427/EU tanácsi határozat HL L201., 2010.08.03., 30.

Európai Számvevőszék különjelentése (2016), Uniós polgári védelmi mechanizmus: az Unión kívül bekövetkezett katasztrófákra adott válaszok koordinálása nagyrészt eredményes volt.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance

European Commission, Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward

European Commission, Developments in Libya: an overview of the EU's response, 10 March 2011

European Commission, Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face: 2020 edition*, Publications Office, 2021

European Union Brussels, 29 April 2016 (OR. en) 8347/16 LIMITE COCON 8 CFSP/PESC 345 Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries

Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in the Event of a Crisis in Third Countries, doc. 7562/01; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries, doc. 10109/2/06.

Guidelines on consular protection of eu citizens in third countries. Council document 10109/06 of 16 June 2006

Guidelines on Cooperation between Member States' Missions and Commission Delegations in Third Countries and within International Organizations in CFSP Matters, doc. 12094/00

ICF, „Az uniós polgári védelmi mechanizmus időközi értékelése", zárójelentés, 2017. augusztus

Javaslat a Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, Brüsszel, 2018.5.31. COM (2018) 358 final 2018/0186 (CNS), 2.

Javaslat: A Tanács irányelve, az uniós polgárok konzuli védelme külföldön.

Magyarázatok az Alapjogi Chartához, 2007/C 303/2, EU HL C 303/17, 14.12.2007.

Presidency to Working Party on Consular Affairs, Coordinated consular response during the global repatriation exercise in response to the COVID-19 pandemic, 13613/20, Brussels, 4 December 2020

Press Release, 2019 European Commission reports on the EU Charter of Fundamental Rights, 10 years on June 5

Reply to the written question: E-4121/09 by M. Ehrenhauser to the Council (11 August 2009), subject:'Joint Situation Centre products,' OJ 2011 C 10 E/39, 14 January 2011

Report from the Commission on the Citizenship of the Union, Document COM (93) 702, 21. December, 1993

Reply on 27 September 2007 to the written question E-2865/07 by S. Kaufmann to the Council, OJ 2008 C 45/138, 16 February 2008

Reply on 27 September 2007 to the written question E-2865/07 by S. Kaufmann to the Council, OJ 2008 C 45/138, 16 February 2008

Slovenian Presidency of the EU (2008), Press Release: Evacuation of EU citizens from Chad and application of the consular Lead State concept, Press releases 11 February 2008

Slovenian Presidency of the EU 2008, Evacuation of EU citizens from Chad and application of the consular Lead State concept, Press Release, 11 February 2008 l

The Davignon Report Report on the problems of political unification, prepared by the Davignonl Committee and adopted by the foreign ministers of the ECMember States Luxembourg, 27 October 1970

The intervention of Alexandr Vondra, President-in-Office of the Council, during the debate at the European Parliament (Debates, Wednesday 4 February 2009, Strasbourg, 13. Consular protection of citizens of the European Union in third countries

Trstenjak főtanácsnok indítványa, Audiolux SA e.a kontra Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) és társai és Bertelsmann AG és társai C-101/08. sz. ügy, ECLI:EU:C:2009:410

Végrehajtó Bizottság határozata (1999. április 28.) a Közös Kézikönyv és a Közös Konzuli Utasítás végleges változatáról [SCH/Com-ex (99)13], HL L 239. 2000.09.22. 317.

WHO Director- General's opening remarks at the media briefing on COVID-19- 11 March 2020

Written question E-2865/07 by S. Kaufmann to the Council (5 June 2007), subject: ‘Consular and diplomatic protection of Union citizens in third countries—the concept of lead nation,’ OJ 2008 C 45/138, 16 February 2008

Zöld Könyv, Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, Bizottság, Brüsszel, 28.11.2006., COM (2006) 712 végleges

Magyar jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2001. évi XLVI. tv a konzuli védelemről

2001. évi LXVII. törvény az elítélt személyek átszállításáról szóló, Strasbourgban, 1983. március 21- én kelt Egyezmény, Strasbourgban, 1997. december 18-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről

17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól

1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről

1987. évi 25. törvényerejű rendelet a külföldre utazásról és az útlevélről

1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4- én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

2016. évi XXII. törvény a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról

2018. évi LXXVII. törvény a egyes törvények külügyi igazgatási tárgyú módosításáról

T/8838. számú törvényjavaslat a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról

Jogesetek

C-402/05. Poiares Maduro főtanácsnok által *Yassin Abdullah Kadi v. az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága* 2008. január 16-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:11

C-205-215/82. egyesített ügyek *Deutsche Milchkontur GmbH és mások v. Németország*

C-283/81. *Cilfit és társai-ügy,* 1982. október 6., ECLI:EU:C:1982:335

292/82. *Merck-ügy*, 1983. november 17., ECLI:EU:C:1983:335

30/77. *Bouchereau*-ügy, 1977. október 27., ECLI:EU:C:1977:172

C-617/10. *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson-ügy,* ECLI:EU:C:2013:105

C-135/08. *Janko Rottman v. Freistaat Bayern-ügy*, 2010. március 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2010:104

C-145/04. *Spanyol Királyság v. Egyesült Királyság-ügy*, 2006. szeptember 12-i ítélet, ECLI:EU:C:2006:543

C-201/08. *Plantanol GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Darmstadt-ügy* ECLI:EU:C:2009:539

C-26/62. *N.V. Algemene Transporten Expenditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen ügy*, 1963. február 5-i ítélet, ECLI:EU:C:1963:1

C-26/62. *N.V. Algemene Transporten Expenditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen ügy*, 1963. február 5-i ítélet, ECLI:EU:C:1963:1

C-29/69. *Erich Stauder v. City of Ulm- Sozialamt*, ECR 419. November 12, 1969.

C-296/95. *The Queen v. Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac és társai-ügy*, 1998. április 2-i ítélet, ECLI:EU:C:2003:623

C-376/02. *Stichting „Goed Wonen"-ügy,* 2005. április 26-i ítélet, EBHT 2005., I-3445

C-402/98. *Agricola Tabacchi Bonavicina Snc di Mercati Federica (ATB) és mások kontra Ministero per le Politiche Agricole, Azienda di Stato per Gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), and Mario Pittaro,* ECLI:EU:C:2000:366.

C-443/14 és C-444/14. *Alo-ügy*, 2016. március 1-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:127

C-449/93. *Rockfon-ügy*, 1998. december 7-i ítélet, ECLI:EU:C:1995:420

C-544/15. *Fahimian-ügy*, 2017. április 4-i ítélet, ECLI:EU:C:2017:255

C-369/96. *Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria*

C-11-70. *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main-ügy*, ECLI:EU:C:1970:114

C-584/10 P és C- 595/10 P, *Európai Bizottság és társai v. Yassin Abdullah Kadi,* ECLI:EU:C:2013:518

C-4-73. *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Közösségek Bizottsága.*. sz. ügy, ECLI:EU:C:1974:51

C-289/13. *Ledra Advertising Ltd kontra Európai Bizottság és Európai Központi Bank-ügy,* ECLI:EU:T:2014:981

C-26/62. *N.V. Algemene Transporten Expenditie Onderneming Van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie der Belastingen-ügy*, ECLI:EU:C:1963:1

C-184/99. *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve-ügy,* ECLI:EU:C:2001:458

C-145/04. *Spanyol Királyság v. Nagy Britannia és Észak Írország Egyesült Királyság-ügy,* ECLI:EU:C:2006:543

C-402/05. P. és C-415/05. *P.Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság-egyesített ügyek,* 283., ECLI:EU:C:2008:461

European Court of Human Rights, judgement of 18 feb 1999, Application No. 24833/94, *Denise Matthews v. the United Kingdom*

ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein kontra Guatemala),* 1955. április 6-i ítélet, ICJ Reports 1955

PCIJ, *Mavrommatis-ügy (Görögország v. Egyesült Királyság)*, 1924. augusztus 30-i ítélet

Egyéb források

A magyar EU-Elnökség legfontosabb eredményei, 27. oldal. http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/7B2AEBB6-71CB-4C44-B0F8-709BB5870089/0/eredmenyekHU.pdf

Az Európai Bizottság honlapja, Szakpolitikák | Európai Bizottság (europa.eu)

http://www.proyectos.cchs.csic.es/europeconstitution/content/croatia-constitutional-provisions#Constitutional_Reform

https://www.consilium.europa.eu/media/29699/web_ipcr.pdf

https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/civil-protection/,

http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf Indokolás a XXV. cikkhez.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en

http://www.viaggiaresicuri.mae.aci.it/home.html

http://www.kormany.hu/hu/kulgazdasagi-es-kulugyminiszterium/kulkepviseletek

http://konzuliszolgalat.kormany.hu/utazasi-tanacs

http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/

http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action

http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/167/signatures?p_auth=bbeLG8ws

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/summary_tables_of_repatriation_flights_16_april_2020_0.pdf

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cwp_2018_annex_ii_en.pdf

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110307/text/110307w0004.htm
http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/7B2AEBB6-71CB-4C44-B0F8-709BB5870089/0/eredmenyekHU.pdf

https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_50_IPCR.pdf/dd41b425-ea52-8d66-ff7c-092ac2b08377?t=1591086558336

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_hu

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, press release, Coronavirus: EU Civil Protection Mechanism activated for the repatriation of EU citizens, 28 January 2020, at ec.europa.eu

European states evacuate nationals from Libya, China Daily, 25 February 2011, http://www.chinadaily.com.cn/world/2011-02/25/content_12075158.htm/

Germany offers to evacuate EU citizens in Georgia, Deutsche Welle, 11 August 2008 (http://www.dw.de/dw/article/0,3554820,00.html

Irish team leads evacuation of 16 EU citizens from Libya, The Journal, 27 February 2011, http://www.thejournal.ie/irish-team-leads-evacuation-of-16-eu-citizens-from-libya-2011-02

Irish Department of Foreign Affairs and Trade, Taoiseach praises successful evacuation of Irish citizens from Libya, 2 March 2011 (http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=86575

Ministry for Foreign Affairs of Finland, EU troika, and US ready to increase cooperation in consular crisis management, 5 October 2006, http://formin.finland.fi/public/Print.aspx?contentid=81583&nodeid=15148&culture=en-US&contentlan=2

Netherlands sends warship to Ivory Coast, The Guardian, 24 December 2010, http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/24/netherlands-warship-ivory-coast

Population Health Management: Steps to Risk Sharing and Data Analytics. Brentwood (T.N.): Health Leaders Media, 2013, http://www.healthleadersmedia.com/intelligence/detail/cfm?content_ id=296742&year=2013

XV. FÜGGELÉK

1. Milyen gyakran utazik külföldre?

Évfolyam	Szinte soha	1-szer volt	Ritkán	Kevesebb, mint évente 1-szer	2 évente	Évente						Hetente	Nem válaszol
						1-szer	2-szer	2-3-szor	3-4-szer	5-10-szer	10-nél többször		
II.	3,73 %	0,75 %	20,14 %	2,23 %	5,22 %	27,6 %	20,14 %	5,22 %	7,46 %	2,23 %	3,73 %	0,75 %	0,75 %
III.	2,9 %	0 %	32,25 %	0 %	0 %							0 %	2,9 %
Összesen:	***3,6 %***	***0,6 %***	***22,4 %***	***1,8 %***	***4,2 %***	***27,9 %***	***18,8 %***	***4,8 %***	***8,5 %***	***1,8 %***	***3,6 %***	***0,6 %***	***1,2 %***

Ritkán: nagyon ritkán, 5 évente, 4-5 évente pár évente

Évente 3-4 alkalommal: pár alkalommal évente, évszakonként

2. Járt-e már Magyarországon működő idegen állam konzulátusán? Ha igen, milyen céllal?

Évfolyam	Igen	Milyen céllal?		Nem
		Útlevél, vízum	Nem hivatalos, formális látogatás	
II.	4,5 %	3 %	1,5 %	95,5 %
III.	0 %	0 %	0 %	100 %
Összesen:	***3,6 %***	***2,4 %***	***1,2 %***	***96,4 %***

3. Járt-e már külföldön működő magyarországi külképviseleten (diplomáciai vagy konzuli képviseleten)? Ha igen, milyen céllal?

Évfolyam	Igen	Milyen céllal?					Nem
		Irat lopás, pótlás	Látogatás, tanulmányi kirándulás	EP képviselő választás	Állampolgársági irat átvétele	Honosítási okirat átvétele	
II.	8,2 %	1,5 %	3,7 %	0,75 %	1,5 %	0,75 %	91,8 %
III.	6,5 %	3,2 %	3,2 %	0 %	0 %	0 %	93,5 %
Összesen:	***7,9 %***	***1,8 %***	***3,6 %***	***0,6 %***	***1,2 %***	***0,6 %***	***92.1 %***

Igen: EP képviselő választás, Kína, Washington DC, New-York, Románia

4. Mit tud a konzuli tevékenységről? Említsen néhányat az általa ellátott feladatok közül!

II. évfolyam

Segítséget nyújt: 48,5 %	A segítségadás módjai, esetei								
	Haláleset	Baleset	Rendkívüli helyzet		Hazajuttatás	Jogi és egyéb tanácsadás	Irat, okmány pótlás, vízum	Tájékoztatás	Megkönnyíti a távolabbi országba jutást
			válság	evakuálás					
	0,74 %	0,74 %	0,74 %	0 %	4,5 %	5,22 %	23,1 %	2,2 %	0,74 %

Állampolgárok ügyeiben eljár, jogi és egyéb védelem, érdekképviselet	26,86 %	Példák				
		büntetőeljárás	ügyvéd	tolmács	orvos	büncsel.áldozat
		1,5 %	0,75 %	1,5 %	1,5 %	0,75 %

Diplomaták védelme	0,75 %
Kapcsolattartás, kommunikáció egyének és országok között	10,45 %
Baráti kapcsolatok elősegítése, közösségek összetartása, kulturális programok, előadások kint élőknek, kulturális igazgatás	2,2 %
Képviseleti feladatok ellátása (diplomáciai is)	22,4 %
Értesítés	3,7 %
Ügyfélszolgálat	0 %
Nyilvántartás, adminisztrációs feladatok ((Pl. Irat-hitelesítés, Covid 19 intézkedések számon tartása kül. országokban, okmányok érvényességének ellenőrzése)	2,2 %
Közjegyzői, anyakönyvi feladatok ellátása	1,5 %
Diplomáciai misszió vezetése	0,75 %
Az adott ország állampolgárainak érdekében működő hivatal	0,75 %
Magyarországhoz kapcsolódó ügyekben járnak el külföldön	0,75 %

Semmit nem tudok: 4,5 %	Nem sokat: 0,74 %	Nem tudom: 0,74 %	Nem válaszol: 9,7 %

4. Mit tud a konzuli tevékenységről? Említsen néhányat az általa ellátott feladatok közül!

III. évfolyam

Segítséget nyújt: 80,6 %	A segítségadás módjai, esetei							
	Haláleset	Baleset	Rendkívüli helyzet Válság, evakuálás, járvány	Hazajuttatás	Jogi és egyéb tanácsadás	Irat, okmány pótlás, vízum	Tájékoztatás	Megkönnyíti a távolabbi országba jutást
	9,7 %	13 %	13 %	6,5 %	19,4 %	61,3 %	6,5 %	0 %

Állampolgárok ügyeiben eljár, jogi és egyéb védelem, érdekképviselet	80,6%	Példák				
		büntetőeljárás	ügyvéd	tolmács	orvos	büncsel.áldozat
		9,7 %	3,2 %	3,2 %	0 %	0 %

Diplomaták védelme	0 %	
Kapcsolattartás, kommunikáció egyének és országok között. Gazdasági és kereskedelmi kapcs. elősegítése.	25,8 %	
Baráti kapcsolatok elősegítése, közösségek összetartása, kulturális programok, előadások kint élőknek, kulturális igazgatás	9,7 %	
Képviseleti feladatok ellátása (diplomáciai is)	19,35 %	
Értesítés	9,7 %	
Ügyfélszolgálat	3,2 %	
Nyilvántartás, adminisztrációs feladatok ((Pl. Irat- hitelesítés, Covid 19 intézkedések számon tartása kül. országokban, okmányok érvényességének ellenőrzése)	3,2 %	
Közjegyzői, anyakönyvi feladatok ellátása	9,7 %	- 10 féle tevékenység, ill. tev. csoport megnevezése - Segítségnyújtás 8 oka, formája - Felsorolás 0-6 között
Diplomáciai misszió vezetése	0 %	
Az adott ország állampolgárainak érdekében működő hivatal	0 %	
Magyarországhoz kapcsolódó ügyekben járnak el külföldön	0 %	
Semmit nem tudok: 3,2 %		

4. Mit tud a konzuli tevékenységről? Említsen néhányat az általa ellátott feladatok közül!

II. és III. évfolyam összesen

	II. évfolyam %	III. évfolyam %	***Összesen %***
Segítséget nyújt	48, 5	80,6	**54,5**
Állampolgárok ügyeiben eljár, jogi és egyéb védelem, érdekképviselet	26,86	80,6	**37**
Diplomaták védelme	0,75	0	**0,6**
Kapcsolattartás, kommunikáció egyének és országok között	10,45	25,8	**12,1**
Baráti kapcsolatok elősegítése, közösségek összetartása, kulturális programok, előadások kint élőknek, kulturális igazgatás	2,2	9,7	**3,6**
Képviseleti feladatok ellátása (diplomáciai is)	22,4	19,35	**21,8**
Értesítés	3,7	9,7	**4,8**
Ügyfélszolgálat	0	3,2	**0,6**
Nyilvántartás, adminisztrációs feladatok ((Pl. Irathitelesítés, Covid 19 intézkedések számon tartása különböző országokban, okmányok érvényességének ellenőrzése)	2,2	3,2	**2,4**
Közjegyzői, anyakönyvi feladatok ellátása	1,5	9,7	**3,0**
Diplomáciai misszió vezetése	0,75	0	**0,6**
Az adott ország állampolgárainak érdekében működő hivatal	0,75	0	**0,6**
Magyarországhoz kapcsolódó ügyekben járnak el külföldön	0,75	0	**0,6**
Semmit nem tudok	4,5	3,2	**4,2**
Nem sokat	0,75	0	**0,6**
Nem tudom	0,75	0	**0,6**
Nem válaszol	9,7	0	**7,9**

5. Mi lenne az első lépése, ha külföldön elveszítené az úti okmányait?

	II. évf. %	III. évf. %	***Össz. %***
Bejelentem elektronikusan a mo.hu-n	2,2	3,2	***2,4***
Bejelentem a konzulátuson	8,0	0	***4,8***
Segítséget kérnék a konzulátuson, külképviseleten	48,5	83,9	***55,15***
Bejelenteném a helyi rendőrségen	11,2	3,2	***9,7***
Megpróbálnám megkeresni, visszamennék, ahol még megvolt	5,2	6,45	***5.45***
Rákeresnék a net-en, mit kell tenni	1,5	3,2	***1,8***
A hatóságokhoz fordulnék	6,7	0	***5,45***
Újat igényelnék	0,75	0	***0,6***
Értesíteném a magyar hatóságokat	0,75	0	***0,6***
Felhívnám a szüleimet, rokont, családot	3	0	***2,4***
Felhívnám az utazási irodát	1,5	0	***1.2***
Olyan testületet keresek, amely új okmányt tud adni	0,75	0	***0,6***
Felhívnám a nagykövetséget	0,75	0	***0,6***
Felkeresném a nagykövetséget	2,2	0	***1,8***
Megkérdeznék valakit, mit kell tennem	0,75	0	***0,6***
Megkeresném a helyi diplomáciát	0,75	0	***0,6***
Bejelenteném	0,75	0	***0,6***
Hívnám a zöld számot	0,75	0	***0,6***
Neten megkeresném a konzulátus számát	0,75	0	***0,6***
Keresnék valami okmányirodát	0,75	0	***0,6***
Kétségbeesnék	0,75	0	***0,6***
Sírnék	0,75	0	***0,6***
Nem tudja	0,75	0	***0,6***
Nem válaszol	3,0	0	***2,4***

6. Külföldre utazás előtt feljegyzi-e a célországban működő konzuli képviselet elérhetőségét?

	II. évfolyam	III. évfolyam	***Összesen***
Igen	15 % - ha Európán kívül 0,75 % - ha idegen kultúra 0,75 %	19,35 % -ha Európán kívül 3,2 %	***15,75 %***
Nem	85 % - elektronikusan elérem 3,7 %	80,6 % - elektronikusan elérem 9,7 % - csak tájékozódom 3,2 %	***84,24 %***

7. Ön szerint fontos-e külföldre utazás előtt értesíteni az adott országban működő külképviseletet az Ön utazásáról? Ha igen, miért?

	II. évfolyam %	III. évfolyam %	***Összesen %***
Igen (néhány indok)	28, 35	51,6	***32,7***
- lehetőség konzuli védelemre - gyorsabb ügyintézés	0,75	16,1	***3,6***

- vészhelyzetben tudják, hogy az országban vagyok - ismert lesz a tartózkodási helyem - biztonságot ad, biztonsági ok - nem biztonságos az ország - értesítik a hozzátartozókat - adott esetben	3,0 0,75 4,45 7,46 1,5 6,71	12,9 9,67 9,67 6,45 0 0	***4,8*** ***2,4*** ***5,45*** ***7,3*** ***1,2*** ***5,45***
Nem (Nem, kivéve a háborús övezetben, ha különleges vízum szükséges, ha az utazás jellege megkívánja, a célországtól függ.)	67,2	48,4	***63,63***
Nem tudom	3	0	***2,4***
Nem válaszol	1,5	0	***1,2***

8. Hallott-e már az uniós polgárok konzuli képviseletéről? Ha igen, hogyan foglalná össze annak jelentőségét?

	II. évfolyam %	III. évfolyam %	***Összesen %***
Igen	19,4	54,8	***26,0***
- harmadik országban bármely konzulátus adhat védelmet	0	12,9	***2,4***
- EU-s külképviselet adhat harmadik ország állampolgárának is védelmet	0	3,2	***0,6***
- Bármelyik EU-s képviselet adhat védelmet bármely EU-s polgárnak	4,5	22,6	***7,9***
- Uniós polgárok konzuli szolgálati feladatait látja el	0	3,2	***0,6***