

Doktori (PhD) értekezés tézisei

**AZ EURÓPAI UNIÓ JOGFEJLESZTŐ TEVÉKENYSÉGE AZ UNIÓS POLGÁRSÁG
SZÁMÁRA BIZTOSÍTOTT KONZULI VÉDELEM SZEMSZÖGÉBŐL**

dr. Kovácsné dr. Becánics Adrienn

Témavezető: Dr. habil. Szűcs Lászlóné Dr. Siska Katalin



DEBRECENI EGYETEM

Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2023

Tartalomjegyzék

A doktori értekezés előzményei és célkitűzései	3
Kutatási módszerek.....	3
A kutatás hipotézisei.....	5
Az értekezés konklúziói.....	7
Publikációk jegyzéke	17

A doktori értekezés előzményei és célkitűzései

Az uniós polgárság létrejöttével, az Európai Unió égisze alatt a tagállamok állampolgárainak külföldön megvalósuló védelme egy merőben új szinten érvényesül. Az Unió fejlődéstörténete mentén tanúi lehetünk a tagállami állampolgárok jogainak nemcsak a nemzetközi szervezet határain belüli, de azon kívül megvalósuló fejlesztésének is. Mindez az uniós polgárság számára a konzuli védelem biztosításával valósul meg, mely jogosultság számos ponton szorul vizsgálatra mind a szabályozását, mind a gyakorlati megvalósítását illetően. A dolgozat legfőbb célkitűzése, hogy ezen jogintézmény behatóbb vizsgálatával alátámassza az Unió kiemelkedő szerepét a tagállami állampolgárok konzuli védelme síkján. Ennek érdekében vizsgálja a jogintézmény fejlődéstörténetét, szabályozási mechanizmusainak változásait, a jogérvényesülés hatékonyságát. Ez utóbbi kapcsán kiemelt szerepet szán a válsághelyzetekben felmerülő konzuli segítségnyújtás, valamint a szabadságuktól másik uniós tagállamban megfosztott uniós polgár konzuli kapcsolattartáshoz való jogának szabályozására, illetőleg hatékony gyakorlati érvényesülésére.

Kutatási módszerek

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 felmérésére 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 ÁJK 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 az értekezés az 1. sz. függelékében dolgozta 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 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.

A kutatás hipotézisei

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 vitathatatlan 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 világméretű 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.

Az értekezés konklúziói

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, beékelte 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 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. 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 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 fejezetben megállapítottak szerint az uniós polgársághoz 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 állítás 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 feladatsoport 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 képvisellel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos konzuli feladatok ellátásával bízhatják meg. Ennek ellenére külön rendelkezéseket

szenel 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. 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. 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. 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. Ez utóbbi előnye, hogy a dolgozatban részletesen kifejtett „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. 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 novuma, 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 felruhazza 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 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 érvényesülésének 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 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, 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 vitathatatlan 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 tájékoztatásra a tagállami állampolgárok részéről, harmadszor pedig a működőképességet biztosító infrastrukturális valamint humán erőforrásra, 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. Ennek fényében a tagállami állampolgárok az uniós polgárság révén nagyobb biztonságban tartózkodhatnak harmadik állam területén és nagyobb biztonsággal térhetnek onnan vissza állampolgárságuk szerinti tagállamuk területére.

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 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 eszközöként használták fel többek között a Consular On-Line (CoOl) 2.0. verzióját, ahol az Európai Külügyi Szolgálat irányítása alatt zajlik a tagállami konzuli képviseltek között együttműködés. A CoOl platformját rendszeresen használták információk közzétételére, többek között a közlő járatokról, ezzel gyors hozzáférést biztosítva a fővárosoknak a helyi szintre továbbítandó adatokhoz. A CoOl folyamatos fejlesztése révén mindazonáltal mára már a tagállamok aktuális utazási tanácsait is megoszthatják egymással. Ez az információcsere alapvető fontosságú a tagállamok számára, ugyanis a képviseltekkel 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 az gátat képes leküzdeni, ezért nagyon fontos, hogy mind a tagállamok mind az EKSZ teljeskörű információmegosztást alkalmazzon a levelezőrendszeren.

A járvány kitörésekor ugyanakkor fontos volt az EU részéről tisztázni és egyben kommunikálni, hogy az Unió 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. A repatriálási feladatok 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.

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 szemléltetéséül kiemelte az EKSZ és az Unió küldöttségeinek szerepét a válsághelyzetek kezelése során. Az EKSZ fokozott térnyerése visszavezethető a már említett tagállami korlátozott jelenlétén 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. Jelenleg 25 olyan harmadik országba utazhatnak az uniós polgárok, ahol egyetlen tagállam sem rendelkezik diplomáciai vagy konzuli képvislettel, mely számok jelentősen növekedtek az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépésével. Az említett országok közül Afganisztánban, Barbadoson, Szváziföldön, Guyana és Lesotho területén az Unió küldöttsége jelenti az EU és tagállamainak egyetlen diplomáciai képvisletét, ezáltal azt a segítségnyújtási pontot, ahová az uniós polgárok konzuli védelemért folyamodhatnak.

Fentiekben kifejtettre 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 megfelelés 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 ténytet támasztja alá többek között a jövőbeli válságok vonatkozásában elfogadott 2021. november 23- i tanácsi következtetések is, 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.

Figyelemre méltó a válságkezelések gyakorlati megvalósítása kapcsán a tagállamok kifejezett kérése az EKSZ és a küldöttségek szigorú értelemben vett közvetlen segítségnyújtására vonatkozóan is, mely a jelenlegi szabályozás mentén 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. Szintén a tagállamok fordultak az EKSZ-hez Oroszország Ukrajna ellen folytatott háború kirobbanásakor, így 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. Mindezekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy az Unió nem csupán a 2015/637/Eu irányelvben biztosított, közvetítő, 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 irányelv rendelkezései hatékonyak bizonyulnak a konzuli védelmi szituációk felmerülésekor, legyen az akár ideiglenes útiokmány kibocsátására vonatkozó kérelem, vagy súlyos baleset, bűncselekmény áldozatává válás során biztosított segítségnyújtás. Szükség van

ugyanakkor 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 ki válik a konzuli védelem jogosultjává, 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.

Amely 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, 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.

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 alkalmazására mindazonáltal 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 érvényesülést 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 szervezetrendszer 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.

Mindezek alapján a disszertáció alátámasztja az uniós polgárok számára biztosított konzuli védelem önálló egyéni jogosultságkénti létezésének tényét, melynek tekintetében az Unió szűkebb keretek közé szorítja az állami szuverenitás gyakorlását a tagállami konzuli védelmet

illetően, meghatározott követelményeket állítva fel azokkal szemben. Az integráció fejlődése nyomán pedig további jogalkotási aktusok indokoltságát kívánja szemléltetni egy nemcsak a kooperáció, és tagállami konzuli védelem támogatási szint, de önálló, az EKSZ és az EU delegációi által biztosított konzuli védelem szintjén egyaránt.



Nyilvántartási szám: DEENK/208/2023.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Kovácsné Becánics Adrienn
Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
MTMT azonosító: 10040823

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (10)

1. **Becánics, A.:** State sovereignty and the right to consular protection of the European Union.
Czech yearbook of international law. 10 (1), 23-41, 2019. ISSN: 2157-2984.
2. **Becánics, A.:** A konzuli tisztviselő szerepe az igazságügyi együttműködés és a fogvatartottak jogainak védelme kapcsán az Európai Unió tagállamaiban, különös tekintettel a belga-magyar kapcsolatokra.
Jura. 24 (1), 206-214, 2018. ISSN: 1218-0793.
3. **Becánics, A.:** A konzuli védelem "európaizálódása" - válsághelyzetekben biztosított segítségnyújtás az uniós polgárok számára.
Jog-Állam-Politika. 2, 149-169, 2018. ISSN: 2060-4580.
4. **Becánics, A.:** Az uniós polgárok konzuli védelme- az EUMSZ 23. cikkének elemzése.
Európai Jog. 18 (1), 27-35, 2018. ISSN: 1587-2769.
5. **Becánics, A.:** Konzuli kapcsolatok.
In: IJOTEN - Internetes Jogtudományi Enciklopédia / főszerk. Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1-25, 2018.
ISBN: 9789633083079
6. **Becánics, A.:** Az uniós polgárok, különös tekintettel a magyar állampolgárok konzuli védelme Lisszabon előtt és után.
Miskolci jogi szemle. 12 (1), 100-116, 2017. ISSN: 1788-0386.
7. **Becánics, A.:** A Tanács (EU) 2015/637 irányelve által lefektetett vívmányok az uniós polgárok konzuli védelmének területén.
Profectus in Litteris. 7, 53-56, 2015. ISSN: 2062-1469.
8. **Becánics, A.:** Jogalkotási törekvések az európai polgárok összehangolt konzuli védelmének megteremtésére.
Pro futuro. 5 (2), 9-23, 2015. ISSN: 2063-1987.
9. **Becánics, A.:** A konzuli védelem nyújtásának feltételei a magyar jogban.
Debreceni jogi műhely. 10 (3), 172-180, 2013. EISSN: 1786-5158.





10. **Becánics, A.:** Gondolatok az Európai Unió új irányelv-tervezetéről a konzuli védelem kapcsán.
Profectus in Litteris. 5, 21-25, 2013. ISSN: 2062-1469.

Konferenciaközlemények (1)

11. **Becánics, A.:** Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából.
In: Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban. Szerk.: Karlovitz
János Tibor, International Research Institute, Komárno, 25-30, 2015. ISBN: 9788089691210

További közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (5)

12. **Becánics, A.:** Politikai érdekérvényesítés mint konzuli feladat?: A Törökország és Hollandia közötti diplomáciai konfliktus nemzetközi jogi vetületei.
In: Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére. Szerk.: Margittay-Mészáros Árpád, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 410-424, 2021. ISBN: 9789634903598
13. **Becánics, A.:** Review of the Monograph on Nationality in Relation to the Succession of States.
In: Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015. Ed.: Szabó Marcel, Varga Réka, Láncoș Petra Lea, Eleven International Publishing, Hague, 635-640, 2016.
ISBN: 9789462366374
14. **Becánics, A.:** Az elítéltekkel való bánásmód kérdései az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, különös tekintettel a magyar vonatkozású ügyekre.
Jogtudományi közlöny 9, 415-425, 2013. ISSN: 0021-7166.
15. **Becánics, A.:** Az egyenlő vagy egyenlő értékűként elismert munkáért egyenlő bért elv fejlődése az Európai Unió Bíróságának esetjogában.
Debreceni jogi műhely. 9 (1), 66-73, 2012. EISSN: 1786-5158.
16. **Becánics, A.:** Az Emberi Jogok Európai bíróságának ítélete az újságírói véleménynyilvánítás szabadságáról az Uj Péter-ügyben: az újságírók büntetőjogi felelősségének kérdései a strasbourgi bírósági gyakorlatban.
Jogesetek magyarázata. Hallgatói különszám, 2 (1), 4-7, 2011. ISSN: 2061-4837.

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudománymetriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2023.06.05.



University Doctoral (PhD) Dissertation Abstract

EU LEGISLATIVE DEVELOPMENTS IN THE FIELD OF CONSULAR
PROTECTION OF EU CITIZENS

dr. Kovácsné dr. Becánics Adrienn

Supervisor: Dr. Szűcs Lászlóné dr. Siska Katalin



University of Debrecen

Marton Géza Doctoral School of Legal Studies

Debrecen, 2023

Contents

Background and objectives of the doctoral thesis 21

Research methods..... 21

Hypotheses of the research..... 23

Conclusions of the thesis..... 25

List of publications..... 33

Background and objectives of the doctoral thesis

With the emergence of EU citizenship, under the aegis of the European Union, the protection of Member States' citizens is ensured at a far higher level. Throughout the history of the development of the Union, we have witnessed the development of the rights of Member States' citizens not only within the borders of the international organisation, but also beyond. This is achieved by granting consular protection to EU citizens, a right that needs to be examined on a number of points, both in terms of its regulation and its practical implementation. The main objective of this thesis is to provide a more in-depth analysis of this legal instrument in order to underline the prominent role of the Union in the field of consular protection of Member State citizens. To this end, this thesis examines the history of its development, the changes in its regulatory mechanisms and the effectiveness of its enforcement. In the latter context, this thesis focuses on the regulation and effective implementation in practice of the right to consular assistance in crisis situations, and the right of EU citizens deprived of their liberty in another EU Member State to consular contact.

Research methods

In order to provide a theoretical basis for the topic, I will start my research by reviewing the universal sources of international law regarding the law of consular relations, and the sources of consular protection for Hungarian citizens (and EU citizens), using an analytical method. I have set up this sequence in order to present, within the limits of the scope of this paper, a concise but comprehensive description of the regulation of the law of consular relations, both in international law and within the domestic legal order of the states, in which the consular protection granted to EU citizens is embedded with a time lag. In this context, I wish to describe the legal-dogmatic integration of the rules laid down by the Union into the existing legal structure and to emphasise the impact of the Union's rules on both international law and the Member States' own domestic legislation. First, I will review the relevant domestic and foreign literature and describe the practical implementation of consular protection. In this context, I will then examine the nature of the entitlement to consular protection for EU citizens by examining the legislative processes that have been applied to EU sources of law and by

analysing the content of those sources of law. In addition to examining the relevant literature and the relevant legal texts using an analytical method, the thesis also provides a case law analysis, with a particular focus on the right to consular contact and the provision of consular assistance in crisis situations. The results of the analyses in each chapter are accompanied by my own findings and summaries.

In addition to the research methods described, the thesis also uses empirical analysis, through which I sought to elicit the legal awareness of EU citizens regarding consular protection among Hungarian citizens with a potential willingness to travel. Along this line, the thesis aims to highlight that it is not sufficient to increase the level of EU protection by standard-setting activities alone, but that it is necessary to inform the citizens concerned and awaken their legal awareness through appropriate channels. Accordingly, in my research, I examined students' knowledge of consular protection. To this end, I prepared a questionnaire consisting of ten questions, which were answered by two groups of students from the first and final years' of their university studies at the University of Debrecen. The results are presented in Appendix 1 of this thesis.

In order to provide a more comprehensive insight into the regulatory segments of consular protection provided by the European Union, the thesis uses a comparative method to examine the right to consular contact within the area of freedom, security and justice defined by the borders of the Union, in the comparative context of the various decisions made by the International Court of Justice, the Inter-American Court of Justice, and the European Court of Human Rights.

In addition to presenting the *de lege lata* legislation and analysing it using an analytical method, the research makes *de lege ferenda* proposals for future legislation that would provide a more effective level of consular protection for EU citizens.

Hypotheses of the research

1. The regulation of consular relations in international law is, essentially, regulated in bilateral relations, so the European Union as an international organisation and the EU citizenship it grants give a specific content to the institution of consular protection, thus giving it a place in the exclusive system of relations between the state and its citizens.

2. The initial, limited delegation of powers of consular protection by the EU Member States to the Union gradually loses its firm, strictly defined framework as integration progresses, giving the Union ever broader powers of action. This process can be traced both in the protection in practice and in the changes in legislative mechanisms. In the latter context, the thesis examines not only EU sources of law in the narrow sense, but also EU documents adopted under soft law as the guiding documents for the adoption of legal sources.

3. The European Union contributes not only to the development of consular protection in extraterritorial aspects, but also to the enhancement of consular protection for EU citizens within the area of freedom, security and justice between Member States. To support this premise, this thesis examines in-depth the EU rules on consular protection of Member State nationals whose personal liberty is restricted in Member States. In order to achieve the most complete analysis possible, this thesis reviews the practice in international law in general, in particular the decisions of the International Court of Justice, the Inter-American Court of Human Rights, and the European Court of Human Rights. In this international context, this paper highlights a specific bilateral international treaty between Member States (Hungary and Belgium) on the right of consular contact, and reviews its relationship with the ECHR and the relevant EU legislation. It also details the relevant legal provisions applicable in Hungary as one of the contracting parties, thus providing a complete overview of the international universal level of regulation, starting from the level of the Member States' rules and ending with the exercise of the right guaranteed by the national rules.

4. The added value of consular protection in the EU's management of crisis situations is an indisputable contribution to the protection of citizens of the Member States, as notably demonstrated by the management of recent global crises. In order to support this hypothesis,

the thesis first, takes stock of the regulation of EU crisis management mechanisms from the perspective of consular assistance, and second, examines the instruments that consular protection uses to prevent and manage crisis situations. In relation to the former objective, this paper examines the tools used by the EU to address specific crisis situations and their effectiveness, most notably in the context of the outbreak of pandemic COVID-19.

5. In times of crisis, there is a need to coordinate the activation of consular protection and the civil protection mechanism and to lay down the legal basis for this procedure. In order to support this premise, this paper focuses in particular on those aspects of the legislation and practice of the Civil Protection Mechanism that are relevant to consular protection.

6. The right to consular protection for EU citizens cannot be seen merely as a manifestation of non-discrimination between nationals of Member States, but as a fundamental right of EU citizenship in its own right. A key aim of this thesis is to argue, in relation to this hypothesis, that consular protection for EU citizens goes beyond the requirement of equal treatment of Member States and sets out explicit consular protection expectations. In this context, this thesis focus on the role of the EU institutions in the area of consular protection, both in terms of legislation and enforcement. Examination of the latter aims to demonstrate that not only the authorities of the Member States, but also the institutions run by the EU – in particular the European External Action Service – play a role in providing consular protection, not only in terms of coordination, but also in terms of concrete assistance.

Conclusions of the thesis

According to hypothesis 1 of the thesis, the regulation of consular relations in international law is essentially regulated in bilateral relations, so that the European Union as an international organisation, and the EU citizenship it grants give the institution of consular protection a unique content, gaining a wedged role in the exclusive system of relations between state and citizen. In order to support this premise, this thesis has examined the sources of the law of consular relations at the level of international universal law, on the one hand, and in relation to EU legislation, on the other. Within this framework, this paper has distinguished between the legal institution of diplomatic and consular protection, noting that the legal environment guarantees consular protection for Hungarian citizens and EU citizens during their stay abroad. As regards the relationship between EU citizenship and nationality, this paper has concluded that the former complements the latter, extending the rights of citizens with additional entitlements, while recognising and supporting the practice of Member States.

At the same time, national legislation continues to take precedence over the granting and withdrawal of citizenship, but it cannot be treated independently of citizenship of the Union, since, once accession to the Union and citizenship of the Union have been established, the two interact, and Member States must take account of the requirements of the Union when deciding on citizenship. At the same time, the rights associated with citizenship of the Union embody real rights which are granted to EU citizens by national legislation in accordance with the requirements of the Union, i.e. they are not subject to national discretion. Indeed, EU citizenship is intended to be a fundamental legal status for nationals of the Member States, enabling all persons in the same situation to enjoy the same legal treatment irrespective of their nationality. In order for EU citizens to enjoy the same legal status, all the rights conferred by EU citizenship must be granted by all Member States without exception. Thus, the right to consular protection cannot be avoided as a right, even if some linguistic versions of Article 23 TFEU, in a more nuanced way, formulate the provision as a kind of legitimate expectation. Article 23 TFEU thus imposes an explicit obligation on Member States to provide protection to EU citizens in the territory of a third State.

This protection must be non-discriminatory, i.e. it must be based on the principle of equal treatment: the Member State must grant consular protection to EU citizens under the same conditions as it grants to its own nationals. As set out in the chapter, the entitlements of EU

citizenship, including consular protection, are real rights conferred on nationals of Member States by citizenship of the Union and are not merely programmatic objectives of the Union, but requirements placed on Member States, which they are obliged to fulfil and ensure. At the same time, account must be taken of the limits and constraints inherent in the nature of consular protection, which may in certain cases lead to differences in the level of consular protection provided by each Member State and in the distribution of tasks between Member States, but which must never affect the very substance of consular protection as a right of citizenship of the Union.

Hypothesis 2 of this thesis argues that the initial, narrowly defined delegation of powers of consular protection by EU Member States to the Union gradually loses its firm, strictly defined framework as integration progresses, giving the Union ever broader powers of action, a process that can be traced both through changes in the protection in practice and in legislative mechanisms. In support of this claim, the paper reviews all EU instruments adopted in the field of consular protection, including the importance of those adopted on the basis of soft law. Directive 2015/637/EU, adopted on the basis of the powers conferred on the Council following the Lisbon amendment of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, is a milestone in building the external dimension of EU citizenship, facilitating the Union's unified action in the territory of third countries.

Although the development of a single consular task force and the guarantee of the same level of consular protection across Member States does not seem feasible in the near future due to the diversity of national practices, the protection of the EU citizen is nevertheless being enhanced and is gaining ground through the coordination of best practices among Member States. However, notwithstanding the forward-looking provisions of the Directive - such as the sharing of the financial burden of providing protection, cooperation in crisis situations, and clarification of the scope of beneficiaries - it remains silent on a number of initiatives contained in proposals and legislative calls preceding the Directive. The European Parliament's proposal that EU delegations may, where appropriate, be entrusted with consular tasks in relation to unrepresented citizens is not included in the provisions of the directive. While specific provisions are devoted to the tasks of Union delegations, these are limited to times of crisis or to facilitating cooperation between the consular representations of the Member States. The directive focuses mainly on crisis situations, and does not aim to regulate all consular functions for EU citizens. Thus, it does not mention among others, the exercise of the functions of notary and registrar and other administrative tasks. This restriction to crisis situations and frequent

assistance situations is essentially based on the principles of subsidiarity and proportionality, as the Commission proposal makes clear: the Union does not wish to take away the Member States' powers to define consular tasks in concrete terms and therefore limits the mutual assistance to situations which, even if regulated differently by the Member States, are the responsibility of each diplomatic mission or consular post. However, it can be noted that nationals of the Member States of the European Economic Community, and subsequently of the European Union, are subject to a progressively increasing and ever more extensive protection in the territory of third countries, which in practice undoubtedly extends the protection that can be granted by the State of nationality.

An important instrument for the uniform consular protection of EU citizens is the EU legislation on the temporary travel document, a protection situation which is also specifically set out in Directive 2015/637/EU. The issuance of an EU temporary travel document, as introduced by Decision 96/409/CFSP, can be requested by an EU citizen if his/her passport or travel document has been lost, stolen, destroyed or is temporarily unavailable and the citizen is staying in a third country. The EU legislation also seeks to harmonise national practices by replacing the issuing of national temporary travel documents with the issuing of an EU temporary travel document. The latter also has the advantage of alleviating the problem of forum shopping, which is discussed in detail in the thesis. It should be stressed, however, that the Member State of nationality remains the competent authority for issuing the EU temporary travel document. In this way, the EU legislation seeks to maintain the delicate balance between the right of EU citizens to equal treatment and the discretion of Member States to decide on consular protection for their nationals. While EU citizens have the right to seek assistance from any Member State, the relationship with their own Member State ultimately prevails. This maintains the complementary, subsidiary nature of EU citizenship alongside national citizenship.

A significant novelty of the Directive, compared to the previous provisions in force, is the provision on the temporary travel document to be issued to a family member of a non-EU citizen. In accordance with Article 5 of Directive (EU) 2015/637, and in order to ensure the right to respect for private and family life as recognised in Article 20(2)(c) TFEU and Article 7 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, a temporary travel document may be issued to a family member accompanying an EU citizen. In this case, too, the procedure will of course be governed by the internal rules in force in the Member State concerned and can only be granted if the family member concerned is legally resident in the Member State. Nevertheless, this provision also facilitates the practical exercise of the rights of EU citizenship.

As regards the extension of these rights, the Directive aims not only to protect the rights of beneficiaries of protection, but also to ensure a broader scope of EU action by conferring implementing and additional legislative powers on the Commission.

Hypothesis 3 of this paper argues that the European Union not only contributes to the development of consular protection in an extraterritorial context, but also contributes to enhancing the effectiveness of consular protection for EU citizens within the borders of the area of freedom, security and justice between Member States. In this respect, the aim of this thesis was to illustrate that consular protection is a complex, multi-level area of regulation which, in addition to the framework of rules universally accepted by the States, is also individually defined by each State and within its internal legal order, and is given specific characteristics through its incorporation into national law, a framework in which EU legislation has also made progressive provisions to promote human rights. The thesis argues that the EU legal protection and the resulting Hungarian legislation provide prisoners with the opportunities required by universal and European regional international law. The EU legislation in force will further assist Member States in cooperating both in law enforcement and in resolving the legal fate of offenders. All these procedural rules will facilitate consular protection in the EU Member States in relation to proceedings against EU citizens deprived of their liberty, where the EU legal environment provides a more stringent framework for universal international law.

Hypothesis 4 of this thesis argues that the added value of consular protection in EU crisis management is indisputable for the protection of Member States, which is fully supported by the handling of recent crises at global level. Despite the fact that the protection of citizens abroad is a sensitive discretionary decision for Member States, the events of the last two decades have shown that collective action makes the protection of citizens more effective, and that even the Member State with the most extensive network of diplomatic missions cannot compete with this on its own. The consular protection during the pandemic, as reviewed in this thesis, underlines the EU's progressive role in coordinating consular protection in crisis situations. In this context, the paper analyses the EU provisions that can be used to provide effective consular protection for EU citizens. This required, firstly, cooperation and harmonisation of consular protection between Member States under the leadership of the EU institutions, secondly, sufficient awareness on the part of Member States' citizens and, thirdly, the necessary infrastructural and human resources to ensure its viability, also at EU level and with the active involvement of the EEAS and the EU delegations, and at the level of the Civil Protection Mechanism, with the help of the resources made available by the Commission Decision. In this

context, citizenship of the Union allows Member State citizens to reside in the territory of a third State with greater security and to return with greater safety to the territory of their Member State of nationality.

The experience of the Covid19 pandemic has highlighted the need for the EU and Member States to be better prepared to respond to major emergencies affecting several Member States simultaneously and to strengthen the existing legal framework for health and civil protection. It also highlighted the potentially devastating consequences of disasters for human health, the environment, society and the economy. During the Covid19 pandemic, the EU was able to build on the existing provisions of Decision 1313/2013/EU to expand its rescEU capabilities, which, together with consular protection, were able to provide rapid and effective assistance in repatriating EU citizens. One effective consular tool for crisis response is the Consular On-Line (CoOl) version 2.0, where Member States' consular representations cooperate under the guidance of the European External Action Service. The CoOl platform has been regularly used to publish information, including upcoming flights, providing capitals with quick access to data to be transmitted locally. However, thanks to the continuous development of CoOl, Member States can now also share their up-to-date travel advice. This exchange of information is essential for Member States, as Member States without representation (and thus without local cooperation) have been unable to access information in a timely manner and thus to provide their citizens with adequate advice in the crisis situations under review. The transfer of information within the CoOl system can overcome this barrier and it is therefore very important that both Member States and the EEAS have a full information sharing system in place on the mail system.

According to hypothesis 5, in order to provide consular protection as broadly and effectively as possible, there is a need for further competences to be shared and exercised at the EU level, in close connection with the functioning of the EU Civil Protection Mechanism. To illustrate this, the paper highlighted the role of the EEAS and EU delegations in crisis management. The increased visibility of the EEAS can be attributed not only to the limited presence of Member States mentioned above, but also to the effective communication channels of the Union with Member States, EU bodies and relevant authorities of the host state, and further, to the knowledge base of EU citizens who have personally turned to the Union delegations for consular assistance. Furthermore, in a significant number of crisis situations, Member States have explicitly requested the delegations to intervene directly in repatriations, which also underlines their prominent role. Currently, EU citizens can travel to 25 third countries where

no Member State has a diplomatic mission or consular post, a number that has increased significantly since the UK left the EU. In Afghanistan, Barbados, Swaziland, Guyana and Lesotho, the EU Delegation is the only diplomatic representation of the EU and its Member States, and thus the point of assistance to which EU citizens can apply for consular protection.

In the light of the above, the provisions concerning the European External Action Service and the Union Delegations should be clarified. In order to deal more effectively with crisis situations, on the one hand, and to meet the requirements of legal certainty as regards consular protection rules, on the other. The Directive does not clarify the possibilities and circumstances for action under the provisions of the Directive, which are therefore always implemented on an ad hoc basis in specific consular protection situations. This fact is supported, inter alia, by the Council conclusions of 23 November 2021 on future crises, which also stressed the need for cooperation between Member States, the added value of consular cooperation and coordination, and the combined use of the EU civil protection mechanism.

Also noteworthy in the context of the practical implementation of crisis management is the explicit request by Member States for direct assistance from the EEAS and delegations in the strict sense, which is clearly a sovereign competence of Member States under the current arrangements. For example, in Fiji, where the EU Delegation led the repatriation of EU citizens due to the limited presence of Member States. Member States also turned to the EEAS when Russia's war against Ukraine broke out, with the EU Delegation in Kiev successfully organising two diplomatic rail operations, for which it worked with the Ukrainian railway company to organise special wagons on a train between Kiev and the Polish city of Chelm to evacuate EU citizens from Ukraine on 9 March 2022. Against this background, it can be concluded that the EU not only plays the facilitating, logistical role provided for in Directive 2015/637/EU through the EEAS in coordinating consular protection in the Member States, but also takes direct consular protection measures through its delegations in crisis situations.

The provisions of the Directive are considered to be effective when consular protection situations arise, whether it is a request for the issuance of a temporary travel document or assistance in the event of a serious accident or when an EU citizen is a victim of a crime. However, there is a need to elaborate further on specific provisions of the Directive, such as the scope for the exercise of subjective discretion by Member States. There is no uniform practice in the Member States as to who is entitled to consular protection in which situations, and in certain cases, Member States do not even provide assistance in situations where they would

provide protection to their own nationals in the same circumstances. The need to avoid this discrimination should be emphasised in the provisions of the Directive.

The main thrust of the revision of the Directive is to develop more detailed provisions on assistance in crisis situations, to meet the need for legal certainty and to make cooperation between Member States and the EU more effective. In this respect, an important finding of the Commission's report is the reference to Article 25 TFEU, which, in addition to the Commission's reporting obligation, also provides for the possibility of a special legislative procedure whereby, on the basis of the provisions of the evolutionary clause, the Council, acting unanimously after obtaining the consent of the European Parliament, may adopt, by special legislative procedure, provisions to strengthen and extend the rights listed in Article 20(2).

The adoption of a Council Decision on the basis of the evolutionary clause would be a significant step forward in the development of consular protection for EU citizens, as it would also confirm on the ground the fact that the Directive on consular protection for EU citizens has already been illustrated in practice: a broader transfer of the sovereign decision-making powers of the Member States to the institutions of the Union would in any event mean a strengthening of consular protection, which would not entail a weakening of the bond between Member State and citizen but would be accompanied by the most effective possible implementation of the solidarity clause, the practical application of which the Member States have seen in recent years in crisis situations. However, the clause in Article 25 TFEU has not yet been applied, so that if the Council adopts a decision under this provision on the basis of the Commission report, it may be of considerable importance to examine where the decision adopted under the special procedure fits into the hierarchy of national and EU law on consular protection.

Finally, as regards hypothesis 6 of the thesis, the right to consular protection for EU citizens cannot be seen as a mere manifestation of non-discrimination between nationals of Member States, but as a fundamental right of EU citizenship in its own right. In fact, as far as the Union's standard-setting in the field of consular protection is concerned, it has not only ensured the exercise of human rights such as the prohibition of torture, the right to a fair trial and the right to private and family life, but has also helped to establish the right to consular protection as a fundamental right for EU citizens, given that, prior to accession, the right to consular protection was not necessarily guaranteed as a fundamental right by the national legislation of the Member State concerned. Therefore, if we look at the EU standard-setting from this perspective, we can conclude that it provides for a much broader scope of consular protection than the universal

rules, thus reinforcing its fundamental rights characteristics and its enforceability by Member States, and thus, in turn, not only guaranteeing the enforcement of human rights, but also ensuring them as a fundamental right for EU citizens.

Moreover, the right of EU citizens to consular protection cannot be regarded as a mere non-discrimination between EU citizens in the sense that, in certain situations, the EU citizen concerned enjoys additional rights compared to a national of a Member State when it comes to consular protection. This is particularly true in the case of official acts in the course of criminal proceedings, since the person acting on behalf of the foreign national is under an obligation to inform the consular authorities of the consular contact, which he clearly does not have to exercise vis-à-vis his own national, and the EU citizen thus acquires additional rights.

As regards consular protection in crisis situations, we have also seen how, in addition to cooperation between Member States' authorities, the EU's organisational system contributes to the provision of consular protection by means of institutions and instruments that go beyond the available national apparatus, far exceeding the level of consular protection that can be provided by individual Member States acting alone. In the light of this, it can be concluded that the right to consular protection has been radically developed by the Union's law-enforcement activities, both for EU citizens residing in third countries and for Member State nationals within the Union's borders in the area of freedom, security and justice.

On this basis, the thesis argues for the existence of consular protection for EU citizens as a separate individual entitlement, whereby the EU limits the exercise of State sovereignty over consular protection in the Member States by imposing specific requirements on them. This thesis further argues, that as integration develops, the need for further legislative action will be illustrated not only at the level of cooperation and support for consular protection in the Member States, but also at the level of consular protection in its own right, provided by the EEAS and the EU delegations.

List of publications



**UNIVERSITY of
DEBRECEN**

**UNIVERSITY AND NATIONAL LIBRARY
UNIVERSITY OF DEBRECEN**

H-4002 Egyetem tér 1, Debrecen

Phone: +3652/410-443, email: publikaciok@lib.unideb.hu

Registry number: DEENK/208/2023.PL
Subject: PhD Publication List

Candidate: Adrienn Kovácsné Becánics
Doctoral School: Géza Marton Doctoral School of Legal Studies
MTMT ID: 10040823

List of publications related to the dissertation

Articles, studies (10)

1. **Becánics, A.:** State sovereignty and the right to consular protection of the European Union.
Czech yearbook of international law. 10 (1), 23-41, 2019. ISSN: 2157-2984.
2. **Becánics, A.:** A konzuli tisztviselő szerepe az igazságügyi együttműködés és a fogvatartottak jogainak védelme kapcsán az Európai Unió tagállamaiban, különös tekintettel a belga-magyar kapcsolatokra.
Jura. 24 (1), 206-214, 2018. ISSN: 1218-0793.
3. **Becánics, A.:** A konzuli védelem "európaizálódása" - válsághelyzetekben biztosított segítségnyújtás az uniós polgárok számára.
Jog-Állam-Politika. 2, 149-169, 2018. ISSN: 2060-4580.
4. **Becánics, A.:** Az uniós polgárok konzuli védelme- az EUMSZ 23. cikkének elemzése.
Európai Jog. 18 (1), 27-35, 2018. ISSN: 1587-2769.
5. **Becánics, A.:** Konzuli kapcsolatok.
In: IJOTEN - Internetes Jogtudományi Enciklopédia / főszerk. Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1-25, 2018.
ISBN: 9789633083079
6. **Becánics, A.:** Az uniós polgárok, különös tekintettel a magyar állampolgárok konzuli védelme Lisszabon előtt és után.
Miskolci jogi szemle. 12 (1), 100-116, 2017. ISSN: 1788-0386.
7. **Becánics, A.:** A Tanács (EU) 2015/637 irányelve által lefektetett vívmányok az uniós polgárok konzuli védelmének területén.
Profectus in Litteris. 7, 53-56, 2015. ISSN: 2062-1469.
8. **Becánics, A.:** Jogalkotási törekvések az európai polgárok összehangolt konzuli védelmének megteremtésére.
Pro futuro. 5 (2), 9-23, 2015. ISSN: 2063-1987.
9. **Becánics, A.:** A konzuli védelem nyújtásának feltételei a magyar jogban.
Debreceni jogi műhely. 10 (3), 172-180, 2013. EISSN: 1786-5158.



Address: 1 Egyetem tér, Debrecen 4032, Hungary Postal address: Pf. 39. Debrecen 4010, Hungary
Tel.: +36 52 410 443 Fax: +36 52 512 900/63847 E-mail: publikaciok@lib.unideb.hu, □ Web: www.lib.unideb.hu



10. **Becánics, A.**: Gondolatok az Európai Unió új irányelv-tervezetéről a konzuli védelem kapcsán.
Profectus in Litteris. 5, 21-25, 2013. ISSN: 2062-1469.

Conference presentations (1)

11. **Becánics, A.**: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából.
In: Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban. Szerk.: Karlovitz
János Tibor, International Research Institute, Komárno, 25-30, 2015. ISBN: 9788089691210

List of other publications

Articles, studies (5)

12. **Becánics, A.**: Politikai érdekérvényesítés mint konzuli feladat?: A Törökország és Hollandia közötti diplomáciai konfliktus nemzetközi jogi vetületei.
In: Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére. Szerk.: Margittay-Mészáros Árpád, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 410-424, 2021. ISBN: 9789634903598
13. **Becánics, A.**: Review of the Monograph on Nationality in Relation to the Succession of States.
In: Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015. Ed.: Szabó Marcel, Varga Réka, Láncoș Petra Lea, Eleven International Publishing, Hague, 635-640, 2016. ISBN: 9789462366374
14. **Becánics, A.**: Az elítéltekkel való bánásmód kérdései az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, különös tekintettel a magyar vonatkozású ügyekre.
Jogtudományi közlöny 9, 415-425, 2013. ISSN: 0021-7166.
15. **Becánics, A.**: Az egyenlő vagy egyenlő értékűként elismert munkáért egyenlő bért elv fejlődése az Európai Unió Bíróságának esetjogában.
Debreceni jogi műhely. 9 (1), 66-73, 2012. EISSN: 1786-5158.
16. **Becánics, A.**: Az Emberi Jogok Európai bíróságának ítélete az újságírói véleménynyilvánítás szabadságáról az Uj Péter-ügyben: az újságírók büntetőjogi felelősségének kérdései a strasbourgi bírósági gyakorlatban.
Jogesetek magyarázata. Hallgatói különszám, 2 (1), 4-7, 2011. ISSN: 2061-4837.

The Candidate's publication data submitted to the iDEa Tudóstér have been validated by DEENK on the basis of the Journal Citation Report (Impact Factor) database.



05 June, 2023