
Az uniós polgárok, különös tekintettel a magyar állampolgárok konzuli védelme Lisszabon előtt és után

Becánics Adrienn*

1. A témaválasztásról

a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény¹ hatályba lépése óta az egyezményt az államok szinte univerzális elismerése övezi,² amely multilaterális szerződés inkább a konzuli kapcsolatokra vonatkozó átfogó szabályozást rögzíti, míg annak részletes gyakorlati megvalósítását az államok között fennálló, sajátos kapcsolataikra bízva. Kivételes szerepet vállalt ezért az Európai Unió és annak elődintézménye, az Európai Közösségek, amikor a tagállamainak állampolgársága mellett létrehozta az uniós polgárságot, illetve ahhoz kapcsolódó alapvető jogként megalkotta az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelmét. Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, milyen eszközök állnak rendelkezésére az érintett nemzetközi szervezetnek, az államok és állampolgárok közötti viszonyból fakadó, nemzetközi kapcsolatokon nyugvó jogintézmény szintjén, honnan indult és hová tart az uniós polgárok konzuli védelme harmadik államok területén.

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

* Egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról, kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról szóló, Bécsben az 1963. évi április hó 24. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

² Az ENSZ 193 tagállama közül 179 állam ratifikálta, lásd: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-6&chapter=3&clang=_en

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 megkezdtek az uniós polgársági jogosultságok gyakorlatba történő átültetését. Ennek egyik alappilléreként hozták létre a kizárólag konzuli védelem témájával foglalkozó munkacsoportot a Tanácson belül: „Working Party on Consular Affairs” (a továbbiakban: COCON) névvel. A munkacsoport felállítását követően iránymutatást fogadott el a tagállami képvisellel nem rendelkező állampolgárok számára nyújtandó uniós tagállami védelemről.³ A dokumentumot nem publikálták, kizárólag az érintett tagállami hatóságok részére biztosították a hozzáférést. Az iránymutatás magában foglalta azokat a körülményeket, amelyek fennállásakor az adott állampolgár másik tagállami konzuli vagy diplomáciai képviselőéhez fordulhat segítségért, úgymint baleset, súlyos betegség vagy letartóztatás. A harmadik országok érintett hatóságait az iránymutatás tartalmáról az Elnökséget ellátó tagállam szóbeli jegyzékváltás által értesítette.⁴ Jóllehet a munkacsoport által összeállított iránymutatásokat⁵ a Tanács elfogadta, 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 hatóságainak 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 irányozott elő. A tagállamok a Tanács égisze alatt még 1995-ben elfogadták az 95/553/EK határozatot, amely lépéssel a soft law jellegű iránymutatások kötelező erejű jogi aktusként is testet ölthettek.⁶

A 95/553/EK határozat viszonylag gyors ütemű elfogadása a Tanács által azonban nem jelentette annak hasonlóan hatékony implementációját a tagállamok gyakorlatába. 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.⁷

³ „Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries”

⁴ 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. február 15.)

⁵ 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. (2017. február 15.)

⁶ A Tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről, (HL L 314, 28/12/1995, 73–76. o.)

⁷ 95/553/EK határozat, 8. cikk.

Magyarország 2001-ben a *konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény*⁸ kihirdetésével, illetve annak végrehajtását elősegítő KüM rendelet⁹ megalkotásával a jogharmonizációt már a csatlakozást megelőzően megkezdte.¹⁰ Bár ekkor Magyarország még nem volt tagja az EU-nak, de az 1991. december 16-án aláírt, majd 1994. február 1-jén hatályba lépett Európai Megállapodásnak nevezett társulási szerződésből¹¹ fakadó belső jogszabály közelítési kötelezettség¹² alapján Magyarország a konzuli törvényt a Közösségi szabályokra tekintettel alkotta meg. A tagállamok részéről a szükséges nemzeti intézkedések elfogadása, valamint 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 megtörtént, addig a gyakorlatba történő átültetés számos megoldandó kérdést hordozott magában, amelyek tisztázására a tagállami jogalkotóknak közel hét évig tartó munkájára volt szükség.¹³

A 95/553/EK határozat sorsához nagymértékben hasonlít a tagállamok külföldön biztosított védelméhez kapcsolódó 96/409/KKBP határozat¹⁴ elfogadása is. A határozat olyan ideiglenes útiokmány létrehozásáról rendelkezik, amelyet az uniós tagállam bocsát ki az Unió bármely tagállamának állampolgára részére, aki valamely módon kikerült az útiokmánya birtokából, ezért 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 határozatot utolsóként Dánia ratifikálta és értesítette arról a

⁸ 2001. évi XLVI. tv a konzuli védelemről 3 §. (4) Európai uniós jogi aktus, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság 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 viszonyosság 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.

⁹ 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól

¹⁰ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC, Budapest, 2014, http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch11s06.html

¹¹ A társulási megállapodást a magyar jogrendbe az 1994. évi I. törvény cikkelyezte be. A közösségi jogba a Tanács és a Bizottság közös határozata emelte át: Decision of the Council and the Commission of 13 December 1993 on the conclusion of the Europe Agreement between the European Communities and their member States, of the one part, and the Republic of Hungary, of the other part (93/742/Euratom, ECSC, EC) (HL L 347., 1993.12.31., 1.o.)

¹² VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 80-82. o.

¹³ Giorgio PORZIO: Consular Assistance and Protection, An EU Perspective, in *The Hague Journal of Diplomacy* 3, Martinus Nijhoff Publishers, (2008), 93-97. o.

¹⁴ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott, 1996. június 25-i 96/409/KKBP határozat egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról, (HL L 168, 1996.7.6, 4. o.)

Tanács Főtitkárságát 2002. november 28-án, így hat évre volt szükség a határozat hatályba lépéséhez.¹⁵

3. Előrelépés a jogalkotás talaján – A Lisszaboni Szerződés hozta módosítások

Az Alapszerződésekbe az uniós polgárokat megillető jogosultságként történő beillesztésen túl a Lisszaboni Szerződés¹⁶ további rendelkezésekkel is alátámasztotta a diplomáciai és konzuli védelem erősítését. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban EUMSZ) 23. cikkében olyan felhatalmazást ruház a Tanácsra, amely feljogosítja szekunder jogforrás kibocsátására. E szerződéses rendelkezés alapjaiban eltérő döntési mechanizmussal kívánja erősíteni az Unió egységes fellépését az uniós polgárok védelme érdekében:¹⁷

„...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.¹⁸ A Tanács szerepét erősíti továbbá az is, hogy az irányelvek elfogadásához nem egyhangú, hanem minősített többséggel kerülhet sor.

A Tanács e felhatalmazása alapján, a Bizottság javaslatára¹⁹ 2011-ben megkezdte egy irányelvtervezet megvitatását és az Európai Parlamenttel történő konzultációt, amelynek eredményeként 2015. április 20-án elfogadták a 2015/637/EU irányelvet. 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 elért eredményeket. Az irányelv hatálybalépése a határozattól eltérően- amely az 1995-ben történő elfogadást követően 2002-ig vártatt magára- konkrét időponthoz kötött, azaz a tagállamoknak 2018. május 1-jéig kötelezettségük hatályba léptetni azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási

¹⁵ Alessandro IANELLO SALICETTI: The long road to the protection of EU citizens abroad, in Sebastiano FARO: (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 4-15.o.

¹⁶ A Lisszaboni Szerződés aláírására 2007. december 13-án került sor, és a tagállamokban történt megerősítést követően 2009. december 1-jén lépett hatályba.

¹⁷ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, 23. cikk.

¹⁸ Mario P. CHITI - Madalina B. MORAU: The right to consular protection before and after Lisbon, in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 27-29.o.

¹⁹ Európai Bizottsági Javaslat: A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön, Brüsszel, 2011.12.14, COM (2011) 881 végleges.

rendeleteket, amelyek szükségesek az irányelvnek való megfeleléshez. Az irányelv a 95/553/EK határozatot ettől az időponttól fogva hatályon kívül helyezi. Megemlítendő, hogy ezzel a lépéssel valójában egy, az Unió által elfogadott aktus helyez hatályon kívül egy tagállamok által elfogadott kormányközi szerződést, mely az Unió döntéshozói jogkörének erősödését támasztja alá a konzuli védelem területén.

4. A 2015/637/EU irányelv²⁰ által lefektetett nívók

Az irányelv célja a konzuli védelem előmozdításához szükséges együttműködési és koordinációs intézkedések megállapítása, a konzuli hatóságok közötti hatékony együttműködés és szolidaritás növelése.²¹ 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.²² Mindazonáltal megjegyzendő, hogy az általában vett eljárásjogi szabályok megalkotása mellett, megfigyelhető az anyagi jogi szabályozás megjelenése is, így például a később érintett segítségnyújtási szituációk példálózó jellegű rögzítése kapcsán.

4.1. 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, konzulátussal illetve tiszteletbeli konzullal, amelynek ténylegesen módjában áll konzuli védelmet nyújtani.²³ A cikk ugyan nem részletezi, mikor nem áll ténylegesen módjában egy államnak állampolgára konzuli védelemben részesítése, viszont az irányelv preambuluma²⁴ 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

²⁰ 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, 1–14.o.

²¹ 2015/637/EU irányelv, 1. cikk (1)

²² 2015/637/EU irányelv, 1. cikk (2)

²³ 2015/637/EU irányelv, 6. cikk

²⁴ 2015/637/EU irányelv, (8) preambulumbekzdés

minden olyan rendkívüli körülményről, amely ideiglenesen befolyásolhatja őket abban, hogy megfelelő konzuli védelmet nyújtsanak. Másrészt figyelembe kell venniük a megközelíthetőség és közelség szempontjait is. A céla 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,²⁵ másrészt a nemzetközi jogban általánosan érvényesülő, úgynevezett „*effet utile*” elvől. Utóbbi a hatályosulás elvét fogalmazza meg, amely szerint a felek szándéka mindig arra irányul, hogy ténylegesen végrehajtható rendelkezést hozzanak.²⁶

4.2. Gyakorlati megállapodásokra vonatkozó szabályozás. Az irányelv érinti a „consular shopping” problémáját is: amennyiben a harmadik ország területén a származás szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellett, úgy az uniós polgár bármelyik másik tagállam konzuli szolgálatának segítségét igényelheti, amely eltorzíthatja az egyes tagállamok szerepvállalását a védelem tekintetében. Ennek elhárítása érdekében a tagállamoknak minél hamarabb olyan megállapodásokat kell megkötönniük, amelyekben előre tisztázzák a segítségnyújtás módját, a terhek megosztását.²⁷ 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 közzé tesznek. Ezekben az esetekben a megkeresett, de nem illetékes képviselő 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.²⁸ Ez idáig még nem született ilyen gyakorlati megállapodás az államok között, azonban már eddig is léteztek olyan kétoldalú megállapodások, amelyek egyes tagállamok között ilyenfajta segítségnyújtást biztosítanak egymás állampolgárai számára. Így többek között Magyarország és Litvánia 2007. május 30-án szóbeli megállapodást kötöttek, amely alapján Magyarország néhány harmadik államban konzuli segítséget nyújt litván állampolgárok számára. 2008. április 1-jén formális keretet biztosítottak szóbeli megállapodásuknak, amely azonban kizárólag a vízumkiadás kapcsán érvényesül.²⁹

²⁵ A teleologikus értelmezés során a jogi szöveg céljából következtetnek egyes rendelkezések tartalmára. Lásd bővebben: VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 150-151.o.

²⁶ NAGY Károly, *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest, 1999, 387.o.

²⁷ PORZIO: *Consular Assistance and Protection*, 93-97.o.

²⁸ 2015/637/EU irányelv, 7. cikk

²⁹ 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 képviselőik útján történő kölcsönös eljárásról, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700178.TV (2015. február 15.)

4.3. 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 képvisellel nem rendelkező polgárok számára- az adott eset körülményeitől függően- konzuli segítséget nyújtsanak, de az irányelv nem állapít meg kötelező jellegű alkalmazást. Ebből kifolyólag 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.³⁰ A rendelkezés ugyanakkor megköveteli a teljes körű és hatékony tájékoztatást az 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 alapján³¹ elfogadott, 2016. évi XXII. törvény³² 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.³³ 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 képviselőnek. E kérelmek elbírálásához kapcsolódó ügyféli nyilatkozatok a tiszteletbeli konzuli tisztviselő előtt is megtehetők.³⁴ 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 képvisellel nem rendelkező állampolgárok számára biztosított konzuli védelem a hivatásos konzulok mellett kötelezné a tiszteletbeli konzuli képviselőket is.

4.4. 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

³⁰ 2015/637/EU irányelv, (12) preambulumbekzdés

³¹ T/8838. számú törvényjavaslat a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról

³² 2016. évi XXII. törvény a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról

³³ T/8838. számú törvényjavaslat a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról, Általános indokolás, 5.o.

³⁴ 2001.évi XLVI. törvény a konzuli védelemről, 19. § (2).

esetkörét, ezeken túl pedig leszögezi, hogy mindig az adott körülményektől függ a konzuli védelem nyújtása, ezért az nem korlátozható az irányelvben rögzített szituációkra.³⁵ Ennek alapján többek között a következő helyzetekben nyújtandó segítségre terjed ki: letartóztatás vagy fogvatartás; bűncselekmény áldozatává válás; súlyos betegség vagy súlyos betegség; haláleset; segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén; valamint 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 képviselők kötelesek a védelem biztosítására. Ez pedig meghaladja az eljárásjogi szabályozás kereteit. 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 védelmet 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.³⁶

4.5. Az Európai Külügyi Szolgálat szerepe a konzuli védelem biztosításában. 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 képviselőket megillető feladatköröket, folyamatos kapcsolatot tartanak fenn a tagállamok diplomáciai illetve konzuli képviselőivel és megosztják egymással a szükséges információkat, hozzájárulva a polgárok védelmének hatékonyságához.³⁷ Ehhez kapcsolódóan emeli ki a konzuli védelemről szóló irányelv a feladatmegosztás jelentőségét a képviselővel rendelkező, illetve nem 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 intervenciók csapatai részére, valamint szerepet kell vállalniuk az információcseré lebonyolításában, általános tájékoztatás nyújtásában.³⁸

4.6. ConsularOn-Line. 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

³⁵ 2015/637 irányelv, 9. cikk.

³⁶ T/8838. számú törvényjavaslat a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról, részletes indokolás a 3. §-hoz, 6. o.

³⁷ 2015/637/EU irányelv, 11. cikk.

³⁸ 2015/637/EU irányelv, 11. cikk.

által felállított EKSZ nyomán valósul meg, valamint a tagállami konzuli képviselők 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 érinthették³⁹ Így például a 2010-es haiti földrengés, 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 rendszerén keresztül a tagállamok konzuli szolgálatai cserélnek információkat a válsághelyzeti segítségnyújtással és a tervezett evakuálásokkal kapcsolatos intézkedéseikről, a szabad mentőkapacitásokról, a legcélszerűbb gyülekezési helyekről. Olyan korszerű uniós vívmányról van szó, mely növeli a világot átvágó 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 ruház az Unió képviselőjében fellépő küldöttségek részére a tagállami konzuli tisztviselőket megillető jogosultságokat, azoknak inkább a közreműködő jellegű szerepét erősíti.

4.7. Helyi együttműködés. A koordinációs és együttműködési intézkedések között, az irányelv kitér a helyi együttműködésre, amely a tagállamok rendszeres információcseréjét írja elő a képviselőkkel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos ügyekről. Megerősíti a gyakorlati megállapodásokra vonatkozó elvárásokat, amelyek szerint ezeknek minden esetben átláthatónak kell lenniük. Az átláthatóság teljesítése érdekében a tagállamok a Bizottságot és az EKSZ-t értesítik ezekről a megállapodásokról, amelyeket mind az Unió mind pedig a tagállamok közzétesznek. Ezekben az esetekben a megkeresett, de nem illetékes képviselő köteles gondoskodni a kérelem illetékes nagykövetség vagy hatóság részére történő továbbításáról. Ez alól a főszabály alól azonban kivételt képez az az eset, amennyiben a továbbítás veszélyeztetné a konzuli védelem nyújtását, különösen haladéktalan intézkedés szükségessége esetén.⁴⁰

A helyi együttműködés kapcsán megemlítenő a közös konzuli hivatalok felállítását. Céljuk 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 kiemelkedő feladat, úgymint az információgyűjtés a fogadó

³⁹ Kristi RAIK: Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps, *In European Policy Centre Policy Brief*, 30 April 2013, 2. o.

⁴⁰ 2015/637/EU irányelv 7. cikk

államban minden megengedett eszközzel.⁴¹ 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.⁴²

A tagállamok az előbbi megoldáshoz képest jobban preferálják „co-location” (közös ügyintézési hely) által nyújtotta azon lehetőséget, ahol megtartják a konzuli tisztviselők feletti irányítást, mindössze a helyiségeken és adminisztrációs feladatok ellátásához szükséges eszközökön osztoznak, a feladatokat azonban az állam saját konzuli személyzete látja el.⁴³ Magyarország is több harmadik államban működtet képviselőt „co-location” szerződés alapján, így Luxembourgban, ahol az állandó képviselő finanszírozási okokból történő felszámolását követően, havi rendszerességgel Ausztria luxemburgi Nagykövetségének épületében tarthat fogadóórát konzuli ügyek ellátása érdekében.⁴⁴

4.8. 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 képviselővel 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.⁴⁵ A vezető állami pozícióra az EU tagállamok jelentkezhetnek, és teljes mértékben önkéntes alapon működik. 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;

⁴¹ A konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as Bécsi Egyezmény 5. cikk (c): Tájékoztatás 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;

⁴² William MALEY: Risk, Populism, and the Evolution of Consular Responsibilities, in: Jan MELISSEN - Ana Mar FERNANDEZ (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011. 47-50. o.

⁴³ A konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as Bécsi Egyezmény, 27. cikk.

⁴⁴ A magyar és osztrák Külügyminisztérium között 2013. február 5-én Bécsben aláírt Egyetértési Memorandum alapján

⁴⁵ 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?!=en&f=St%2015613%202010%20InIt> (2016. 08. 22.).

- evakuálást igénylő szituáció fennállása esetén a vezető állam értesíti a kedvezményezetteket helyi szinten és fővárosaikban értesíti az érintett tagállamokat.⁴⁶

Annak ellenére, hogy megalkotásakor a Lead State Concept sem rendelkezett a tagállamokra nézve jogilag kötelező erővel, a gyakorlatban szinte azonnal alkalmazták. 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.⁴⁷

Az irányelv egyik fontos nívuma, hogy mint jogi kötőerővel bíró dokumentum, a soft law által kimunkált, de a tagállamok által a gyakorlatban követett „vezető állam” elvére vonatkozóan kötelező jellegű rendelkezéseket fogalmaz meg. Az irányelv először is tisztázza a vezető állam fogalmát:⁴⁸

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

Feladatukat a Tanács tehát a képvisellel nem rendelkező polgárok részére nyújtott segítség koordinálásában fogalmazza meg, amely szintén megfelel a Lisszaboni Szerződés által teremtett, kizárólag eljárásjogi kérdésekben biztosított tanácsi jogalkotási hatáskörnek, amely alapján koordinációs illetve együttműködési intézkedéseket fogadhat el.⁴⁹

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 kerül, illetve egyre több harmadik ország területén vállalnak vezetői állami szerepet az EU-s tagállamok. Így többek között Brazíliában Portugália, Hondurasban Spanyolország, Indiában az Egyesült Királyság, vagy Franciaország Marokkó területén.⁵⁰ Belgium vezető állam a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Dánia Ausztriával együtt vállalta ezt a szerepet Bhutánban, Hollandia Suriname államban. Franciaország Libanonban és továbbra is Csádban, Németország pedig Kirgizisztán területén. Olaszország vezető államként van jelen az Európai Unió grúziai Megfigyelőmissziójában.⁵¹

⁴⁶ A Tanács iránymutatása a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására, (HL C 317., 2008.12.12., 6-8.o.)

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 2015/637/EU irányelv, (23) preambulumbekzdés

⁴⁹ 2015/637/EU irányelv, 13. cikk

⁵⁰ Jan WOUTERS – Sanderijn DUQUET–Katrien MEUWISSEN: The European Union and Consular Law, *Working Paper* No. 107- June 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, Institute for International Law, 9.o.

⁵¹ Sebastiano FARO–Madalina Bianca MORAU: Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries, in: Sebastiano FARO– Mario P. CHITI - Erich SCHWEIGHOFER,(eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 251.o.

4.9. Polgári védelmi mechanizmus. 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), amelynek 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 sürgőshelyzetekre és összevonják azon erőforrásokat, amelyeket a katasztrófa sújtotta országok rendelkezésére tudnak bocsátani.⁵²

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 válaszütemlések összehangolását: egymáshoz rendeli a beérkező kéréseket és felajánlásokat, megkönnyíti a szakemberek és az eszközök helyszínre szállítását, illetve ennek költségeiből is gyakran részt vállal.⁵³

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 esetén (egyhangúlag) eljárjon olyan területeken, ahol az EK-Szerződés nem biztosított egyéb jogalapot. A Lisszaboni Szerződést követően, a mechanizmusra vonatkozó szabályokat 2014. január 1-jei hatálybalépésétől jelenleg a 1313/2013/EU határozata szabályozza.⁵⁴ A mechanizmus a konzuli védelem szempontjából szintén kiemelkedő jelentőséggel bír, elősegíti ugyanis annak hatékonyságát harmadik országokban fennálló válsághelyzeti szituációk esetén.⁵⁵ Ami a konzuli védelemre vonatkozó irányelvet illeti, kezdeményezi a polgári védelmi mechanizmus keretein belül biztosított eseti támogatások igénybevételének lehetőségét, a képvisellettal nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelméhez is.⁵⁶ Felhívja továbbá a figyelmet a konzulátusi

⁵² A mechanizmusban 2017. márciusi állapot alapján 32 ország vesz részt: a 28 EU-tagország, valamint Izland, Liechtenstein, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Norvégia

⁵³ 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.o.); 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.o.); A Tanács 2007. március 5-i 2007/162/EK, Euratom határozata a polgári védelmi pénzügyi eszköz létrehozásáról, (HL L 71., 2007.3.10., 9.o.)

⁵⁴ 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.o.)

⁵⁵ 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.o.) (17) preambulumbekzdés, 16. cikk (7) bekezdés,

⁵⁶ 2015/637/EU irányelv, (22) preambulumbekzdés

személyzet, a válságkezelési szakértők, illetve a polgári védelmi mechanizmus keretein belül működő szakértők közötti együttműködés fejlesztésére is.⁵⁷

4.10. Cizelláltabb szabályozás a pénzügyi segítség nyújtására vonatkozóan. 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, amelyben 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.⁵⁸ Az uniós polgárok természetesen azokhoz a tagállamokhoz fordulnak majd segítségért, amelyek 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 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.⁵⁹ 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 biztosítókra, amely alapján a segítségnyújtásra fordított összegeket az érintett tagállamok ésszerű időn belül

⁵⁷ 2015/637/EU irányelv, (21) preambulumbekzdés

⁵⁸ FARO – MORAU: Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries, 259-268.o.

⁵⁹ 2015/637/EU irányelv, 14. cikk (1)-(3) bekezdés

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.

4.11. 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 sérthetlenséghez 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.⁶⁰ Magában foglalja továbbá a már a Zöld Könyvben⁶¹ 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.⁶²

⁶⁰ 2015/637/EU irányelv (33) - (34) preambulumbekkezdés

⁶¹ Zöld Könyv, Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, Bizottság, Brüsszel, 28.11.2006., COM (2006) 712 végleges

⁶² 2015/637/EU irányelv 5. cikk

5. Következtetések

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, 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 eddig 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 képviselők ne vehetnének, és ne vennének részt a konzuli védelem megvalósításában, hiszen konzuli feladatok ellátására vonatkozó hatáskört az 1963. évi Bécsi Egyezmény biztosít a diplomáciai képviselők számára is,⁶³ valamint az 1961. évi Bécsi Szerződés a diplomáciai kapcsolatokról is rendelkezik a lehetőségről.⁶⁴ 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.⁶⁵

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 képviselőkkel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos konzuli feladatok ellátásával bízhatják meg.⁶⁶ Ennek ellenére külön rendelkezéseket szentel az Unió küldöttségei feladatainak, melyek ugyanakkor a válsághelyzetek idejére korlátozódnak, vagy az egyes tagállamok konzuli képviselői 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 – ahogyan a Bizottság

⁶³ 1963. évi bécsi egyezmény 3. cikk.

⁶⁴ 1961. évi bécsi szerződés a diplomáciai kapcsolatokról 3. cikk (2) bekezdés: „E szerződés egyik rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy a diplomáciai képviselő nem fejthet ki konzuli tevékenységet.”

⁶⁵ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 558.

⁶⁶ 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.o.)

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.⁶⁷

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.

⁶⁷ Európai Bizottsági Javaslat: A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön. COM (2011) 881 végleges.