

Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából

© Becánics Adrienn

Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar

becanics.adrienn@law.unideb.hu

Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 23. cikke értelmében „Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” Ezt a rendelkezést erősíti tovább az EU Alapjogi Chartájának 46. cikke, mely szerint „Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

Ugyan a diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga (beleértve a konzuli védelem nyújtásának lehetőségét is) eredendően az államközi kapcsolatokat érinti, mégis egyre erőteljesebb jelentőséggel bír az állampolgárok külföldön történő védelme területén az Európai Unió. Mint államok által létrehozott nemzetközi szervezet, az Európai Unió önálló jogi személyként jogot formált az uniós polgárok egységes védelmének kialakítására harmadik államok területén. Jelen tanulmány keretei között azt kívánom megvizsgálni, min alapszik az Európai Unió által nyújtott védelem, milyen védelmet is foglal magában valójában és mit takar pontosan az a védelem, melyet az uniós polgárok élvezhetnek harmadik országok területén.

Diplomáciai és/vagy konzuli védelem?

A köznyelvben igen gyakran összemosásra kerül a diplomáciai védelem és a konzuli védelem jogintézménye, jóllehet a kettő (bár több pontban hasonlóak egymáshoz) számos tekintetben eltér egymástól. Mindkettő elméleti alapja, hogy az állampolgár külföldi tartózkodása alatt az állama védelmére jogosult lehet, merthogy az állami személyi főhatalom (az állampolgárság tényéből fakadóan) rá is vonatkozik.¹ Ugyanakkor a diplomáciai védelem célja egy másik állam szervei által elkövetett jogsértés megszüntetése és jóvátétel követelése, azonban (miként azt a Hágai Nemzetközi Bíróság is rögzítette) az állam a diplomáciai védelem nyújtásakor a saját jogait érvényesíti, még abban az esetben is, ha az állampolgár személyét éri a sérelem.² Az Állandó Nemzetközi Bíróság is ehhez hasonló következtetésre jutott a

¹ SCHIFFNER Imola, *A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban*. Kül-Világ 2011/1-2. szám 134.

² ICJ, Nottebohm ügy (Liechtenstein vs. Guatemala), 1955. április 6-i ítélet, ICJ Reports 4.

Mavrommatis-ügyben: „Az állam, amely magáévá teszi valamely állampolgárának ügyét és annak érdekében diplomáciai lépést tesz vagy nemzetközi bírósági eljárást tesz folyamatba, tulajdonképpen saját jogát érvényesíti, azt a jogot, hogy biztosítsa saját polgárainak személye tekintetében a nemzetközi jog tiszteletben tartását.”³ A konzuli védelem az előbb említett védelemtől számos tekintetben eltér. Hogy csak a legszembevetőbb különbségeket vegyük számba:

- a konzuli védelemnek nem feltétele, hogy az idegen állammal szemben történjen, adott esetben az is elképzelhető, hogy nincs is ellenérdekű fél (például egy elvesztett útiokmány pótlása során).
- a konzuli védelem lényegében a fogadó állam jogrendszere keretében, és nem pedig nemzetközi síkon zajlik.
- nem előfeltétele, hogy a fogadó állam szervei valamilyen jogsértést kövessenek el, sőt annak teljesen jogszerű eljárásai esetén is igénybe vehető.
- és végezetül, a konzuli védelem esetén nem előfeltétel a rendelkezésre álló belső jogorvoslatok kimerítése sem.⁴

Amennyiben a védelem e két fajtáját vesszük alapul, úgy az Unió tekintetében mind az elméleti alapokat tekintve, mind pedig a gyakorlatban megvalósuló védelemből kiindulva a konzuli védelem valósul meg. Elméleti síkon maradva ezt alátámasztja egyrészt, hogy az Unió nem tekinthető államnak, ezért a diplomáciai védelem megvalósítása - mellyel az államok érvényesítik saját jogaikat az állampolgáraikon keresztül - igencsak problematikus volna, lévén szó kormányközi szervezetről. Jóllehet sokáig fennállt az a törekvés, hogy a tagállamok által létrehozott nemzetközi szervezet állami szintre emelkedjen, azonban a tagállamok szuverenitásuk megőrzése érdekében ezt később elvetették.⁵ Így alapjaiban kérdőjelezhető meg e tekintetben az állam-állampolgár viszony, melyet tükröz az uniós polgárság terminusa is. Az uniós polgárság, melyet a Maastrichti Szerződés hozott létre, alapvetően a tagállamok állampolgárságán nyugszik, így az uniós polgárságot élvező személyek körét az államok határozzák meg saját állampolgárságuk biztosításával. Az Amszterdami Szerződés ezen túlmenően pedig leszögezte, hogy az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot: nem létezik a nemzeti polgárság nélkül, a hozzá társuló jogok pedig nem helyettesítik a tagállami állampolgárságból fakadó jogokat. Szerepe azonban mégsem tekinthető marginális jellegűnek. Ahogyan azt az Európai Bíróság is megállapította a *Micheletti* - ügyben⁶, az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételeket az államok ugyan saját döntésük alapján állapítják meg, ugyanakkor erre vonatkozó jogukat kötelesek az Unió által biztosított jogok védelmének biztosításával gyakorolni.⁷

Az Unió által nyújtott védelem lehetőségét szintén a Maastrichti Szerződés teremtette meg az Európai Unió keretein belül, a 20. (mai 23.) cikk elfogadásával. A rendelkezés ugyan maga nem határozta meg világosan, hogy az Unió által biztosított

³ PCIJ, Mavrommatis ügy (Görögország vs. Egyesült Királyság), 1924. augusztus 30-i ítélet, idézi: HARASZTI György, *A Nemzetközi Bíróság joggyakorlata*, KJK, Budapest, 1958, 90.

⁴ JAKAB András (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, Budapest, 2009. 2465-2466.

⁵ GIACINTO Della Cananea, The European Union and Consular Protection, A new public law, In in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 48.

⁶ ECJ, Case, C-369/96, Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, § 10.

⁷ GIACINTO Della Cananea, The European Union and Consular Protection, A new public law, In in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 49.

védelem diplomáciai, vagy konzuli védelemként nyilvánul meg, ugyanakkor a fentiekben kifejtettek, és a védelem nyújtására vonatkozó másodlagos jogalkotási aktusok arra engednek következtetni, hogy az inkább konzuli védelemként ölt testet, semmint a diplomáciai védelem biztosítását kívánja megalapozni. Ezt a meglátást támasztja alá az 95/553/EK határozat⁸ is, mely összeállította a tagállamok lehetséges intézkedéseire vonatkozó katalógusát olyan esetekre, mint letartóztatás vagy fogvatartás; baleset vagy súlyos betegség; a polgár által elszenvedett erőszakos cselekmény; haláleset; rászoruló polgárnak nyújtott segítség; hazatelepítés.⁹ Felállításra került továbbá az Európai Unió Tanácsa keretében a konzuli együttműködéssel foglalkozó munkacsoport (továbbiakban: COCON) azzal a céllal, hogy többek között megszervezze az információcserét a legjobb nemzeti gyakorlatokról.¹⁰ Magyarország az átültetési kötelezettségének 2001-ben tett eleget a 2001. évi XLVI. törvény¹¹ kihirdetésével, s annak végrehajtását elősegítő KÜM rendelet¹² megalkotásával.

Jelenlegi és jövőbeli eszközök az összehangolt védelem biztosítására

Az uniós szintű konzuli védelem nyújtásának két, gyakorlati szempontból igazán szemléletes, praktikus indoka is van. Egyfelől, egyes felmérések szerint az EU tagállamok állampolgárainak 8,7 %-a utazott olyan Európai Unión kívüli harmadik államba, ahol a saját állampolgársága szerinti állam nem rendelkezett külképviselettel, míg további 2 millió EU tagállami polgár életvitelszerűen ilyen államban él.¹³ Másfelől, ezzel szoros összefüggésben, jelenleg csupán három országban rendelkezik minden EU tagállam külképviselettel: a Kínai Népköztársaságban, az Orosz Föderációban és az Amerikai Egyesült Államokban. Ezen túlmenően több mint 100 olyan további állam van, ahol legfeljebb 10 EU tagállam rendelkezik külképviselettel, ami különösen katasztrófahelyzetekben (mint amilyen például a 2004 végén Délkelet-Ázsiában történt szökőár is volt) bír kiemelt jelentőséggel.

Ami a gyakorlati megvalósítást illeti, az Európai Unió szintjén történő konzuli érdekvédelem kétféleképpen merülhet fel: annak a lehetőségnek a megteremtésével, hogy az egyes tagállamok külképviseletei segítséget nyújthassanak más EU tagállamok állampolgárainak (amennyiben az érintett állampolgár állama nem rendelkezik külképviselettel az adott államban), illetőleg az adott harmadik államban

⁸ 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.

⁹ Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban (Előterjesztő: a Bizottság). Zöld könyv. 2007/C 30/04. 1.1 pont.

¹⁰ IANNIELLO-SALICETI, Alessandro, The long road to the protection of EU citizens abroad, in in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 8.

¹¹ 2001. évi XLVI. tv a konzuli védelemről 3 §.

¹² 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól

¹³ Communication from the Commission - *Justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of The Hague program and action plan*, 10 June 2009, COM (2009) 263.,

működő tagállami külképviseletek munkájának összehangolásával, az ún. *lead state concept* (továbbiakban: vezető állam elve) elfogadásával.¹⁴

Előbbire példaként szolgál a már említett COCON munkacsoport működése, mely tanácsi munkacsoport ülései alkalmával a tagállamok szakosított képviselői osztják meg egymás között az egyes legjobb nemzeti gyakorlatot, s törekednek a minél hatékonyabb információcserére és összehangolt működésre. Ezen túlmenően a *co-location* intézményével a tagállamok arra törekszenek, hogy az adott fogadó állam területén rendelkezésre álló fizikai eszközök, lehetőségek (úgy mint irodák, személyi állomány, technikai berendezések) használatát megosszák egymás között. Ugyanakkor ebben az esetben maga a konzuli feladatellátás az érintett államot terheli, s a megosztásra vonatkozó megállapodásokat az Unió tagállamai leginkább kétoldalú megállapodásokban fektetik le.¹⁵

Utóbbi, azaz a vezető állam elvének kidolgozása az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának 2007. június 18-i ülésének következtetéseit veszi alapul, melyek előírják, hogy „*jelentős konzuli válság esetén, és a tagállamok állampolgáraik védelmére vonatkozó elsődleges felelősségének sérelme nélkül a vezető állam annak biztosítására törekszik, hogy valamennyi európai polgár segítséget kapjon, valamint ellátja az országban képvisellel rendelkező tagállamok közötti koordinációt*”.¹⁶ A vezető állam feladata igen sokrétű, így többek között:

- jelentős konzuli válság esetén meghozza a szükséges segítségnyújtási intézkedéseket, és értesíti a válság által érintett tagállamokat a helyzet alakulásáról.
- a vezető állam misszió-vagy képviselvezetőjének feladatai közé tartozik az is, hogy más érintett államok segítségével megszervezze és irányítsa a segítségnyújtási, egybegyűjtési és adott esetben- egy biztonságos helyre történő- evakuálási műveleteket.
- annak érdekében, hogy a vezető állam szavatolni tudja a fent nevezett feladatnak megfelelő ellátását, a tagállamok megosztják vele az e feladatok végrehajtásához feltétlenül szükséges információkat.
- mindezen feladatok ellátása esetén, a vezető állam felkérheti a tagállamokat, hogy térítsék meg a feladatai ellátása során felmerült kiadásokat. Az erre vonatkozó kérelem esetén a tagállamok a segítségben részesített személyek arányának megfelelően járulnak hozzá a kiadásokhoz.¹⁷

Annak ellenére, hogy a Tanács által, 2007-ben kimunkált iránymutatás nem rendelkezik a tagállamokra nézve kötelező erővel, a tagállamok azokat alkalmazzák a gyakorlatban. 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. Az eseményhez kapcsolódóan kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy Csádban mindössze Franciaország és

¹⁴ Az Európai Unió Tanácsa, A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06), HL C 317/6.,

¹⁵ SCHWEIGHOFER, Erich, The protection of Union citizens in third countries: Aspects of International and European law, in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 86.

¹⁶ Az Európai Unió Tanácsa, Általános Ügyek és Külkapcsolatok, Sajtóközlemény a Tanács 2809. ülése, Luxembourg 2007. június 18., 10657/07.,

¹⁷ Az Európai Unió Tanácsa, COCON- konzuli ügyekkel foglalkozó munkacsoport, Brüsszel, 2008. december 1., 16618/08.,

Németország rendelkezik külképviselettel.¹⁸ A válsághelyzetekben történő összehangolt, meghatározott rendben történő védelem gyakorlati jelentősége tehát messzemenően meghaladja a másodlagos jogi aktus jogi kötőerejének hiányát, melyet a tagállamok felismertek, s ahogyan az alábbiakban is említésre kerül, folyamatosan alkalmaznak.¹⁹

A közelmúltban bekövetkezett válsághelyzetek egyértelműen megmutatták, hogy szükség van az uniós polgárok állampolgárságtól független, összehangolt konzuli védelmére. Ilyen válsághelyzetnek tekinthető (a teljesség igénye nélkül) a Líbiában, Egyiptomban és Bahreinben 2011. tavaszán történt demokratikus felkeléssorozat, a 2011. tavaszán Japánban történt földrengés, vagy éppen a 2013. nyarán Egyiptomban történt felkelés is, ahol a válságok kitörésekor több, mint százezer uniós polgár tartózkodott. Még ugyancsak 2011-ben készítette el a Bizottság a Tanács új, a konzuli védelemre vonatkozó irányelv-tervezetére vonatkozó javaslatát.²⁰ Az irányelv-tervezet több tekintetben is pontosítani kívánja a korábbi gyakorlaton. Egyértelműsíteni kívánja a kedvezményezettek körét, s e tekintetben tisztázni, mikor is tekinthető egy tagállami külképviselet „nem elérhető”-nek. Nyilvánvalóan „nem elérhető” a külképviselet abban az esetben, ha az érintett EU tagállam fizikailag nincs jelen ebben a harmadik államban, azaz nem rendelkezik külképviselettel. Az új irányelv-tervezet értelmében akkor „nem elérhető” a nagykövetség vagy konzulátus, ha az uniós polgár az adott napon belül nem tud oda eljutni, majd visszajutni a kiindulási helyére az adott harmadik államban szokásosan használt közlekedési eszközzel. Az irányelv-tervezet további fontos újítása, hogy a konzuli védelem lehetőségét kiterjeszti az EU tagállamok harmadik állambeli családtagjaira is, figyelembe véve a család egységének elvét.

Összegzés

Az Európai Unió által biztosított védelem tekintetében egy folyamatos fejlődésnek lehetünk tanúi, s a jelenleg is elfogadás alatt álló irányelvtervezet, mint jogi kötőerővel bíró másodlagos uniós aktus, alapvetően változtatná meg az Unió pozícióját a védelem kérdésében, ezzel egyértelműen elősegítve szupranacionális jellegének térnyerését. Az irányelvben foglalt előremutató gyakorlati megoldások ugyanakkor a tagállamok azon kölcsönös felismerésén alapszanak, mely szerint a nemzeti gyakorlatok összehangolása a védelem határfokát rendkívüli mértékben megsokszorozza, s e célból érdemesnek vélik meghatározott hatáskörük Unióra ruházását saját állampolgáraik teljesebb körű érdekvédelme, segítése érdekében.

¹⁸ 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.,

¹⁹ Poptcheva, Eva-Maria, Judicial and non-judicial guarantees of the right to consular protection, FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012,119.

²⁰ A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön. COM(2011) 881 final., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-881-HU-F1-1.Pdf> , (2015.03.30.)

Jogesetek

PCIJ, Mavrommatis ügy (Görögország vs. Egyesült Királyság), 1924. augusztus 30-i ítélet, idézi: HARASZTI György, *A Nemzetközi Bíróság joggyakorlata*, KJK, Budapest, 1958, 90.
ICJ, Nottebohm ügy (Liechtenstein vs. Guatemala), 1955. április 6-i ítélet, ICJ Reports 4.
ECJ, Case, C-369/96, Micheletti and others v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, § 10.

Jogforrások

2001. évi XLVI. tv a konzuli védelemről 3 §.
17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól
A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: A jelenlegi helyzet és a további teendők. COM(2011) 149 final.
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 képviselői általi védelméről
A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön. COM(2011) 881 final.
Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban (Előterjesztő: a Bizottság). Zöld könyv. 2007/C 30/04.
Az Európai Unió Tanácsa, COCON- konzuli ügyekkel foglalkozó munkacsoport, Brüsszel, 2008. december 1., 16618/08.
Az Európai Unió Tanácsa, Általános Ügyek és Külkapcsolatok, Sajtóközlemény a Tanács 2809. ülése, Luxembourg 2007. június 18., 10657/07.
Az Európai Unió Tanácsa, A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06), HL C 317/6.
Communication from the Commission - *Justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of The Hague program and action plan*, 10 June 2009, COM (2009) 263.
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.

Irodalomjegyzék

GIACINTO Della Cananea, The European Union and Consular Protection, A new public law, In in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
IANNIELLO-SALICETI, Alessandro, The long road to the protection of EU citizens abroad, in in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
JAKAB András (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, Budapest, 2009. 2465-2466.
Poptcheva, Eva-Maria, Judicial and non-judicial guarantees of the right to consular protection, FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
SCHWEIGHOFER, Erich, The protection of Union citizens in third countries: Aspects of International and European law, in FARO, Sebastiano (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 86.
SCHIFFNER Imola, *A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban.* Kül-Világ 2011/1-2. szám 134.