

Jog- és államtudomány

BECÁNIC S ADRIENN*

Jogalkotási törekvések az európai polgárok összehangolt konzuli védelmének megteremtésére

*konzuli védelem – uniós polgárok védelme külföldön –
2015/637 irányelv – EUMSZ 23. cikk*

Az uniós polgárság létrejöttével az Európai Unió égisze alatt a tagállamok állampolgárainak külföldön megvalósuló védelme egy merőben új szinten érvényesül. Ahogyan tanúi lehetünk az Unió fejlődési folyamatának, úgy követhetjük nyomon nemcsak az állampolgárokra vonatkozó, a tagállamok között fennálló akadályok lebontását, de az állampolgárok harmadik országokban a tagállamok által közösen megvalósított védelmét is. Ez jelenti egyrészt az uniós tagállamok védelmének kiterjesztését valamennyi uniós polgárra, másrészt a tagállami védelmi szint összehangolásának fokozódó igényét és folyamatos megvalósulását. Az Unió vezényletével és a tagállamok végrehajtási mechanizmusával működtetett védelem számos tekintetben szorul azonban magyarázatra: diplomáciai vagy konzuli védelelről van szó valójában? Államközi vagy nemzeti szinten állapítják meg az állampolgárokat külföldön megillető védelmi jogosultságokat? Milyen jogi alapokon nyugszik annak lehetősége, hogy az állampolgárság szerinti állam konzuli fellépési kötelezettséget írjon elő a fogadó államban? Milyen eszközök állnak az Unió rendelkezésére ahhoz, hogy a tagállamok számára fellépési kötelezettséget írjon elő? Ezen kérdések megválaszolása elkerülhetetlen az uniós polgárok számára nyújtott védelem tárgyalásához, s ezen kérdések tisztázása jelen tanulmány elsődleges célja is egyben.

* Dr. Becánics Adrienn egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék, becanics.adrienn@law.unideb.hu.

1. A konzuli segítségnyújtás és a diplomáciai védelem egymáshoz való viszonya

A konzuli tevékenységre vonatkozó *belső szintű szabályozás* (konzuli jog) és az *államok közötti konzuli kapcsolatokra vonatkozó szabályok kialakítása* már a kezdeti időktől fogva *elkülönült egymástól*, s ez a tendencia napjainkban is jellemző, hiszen a konzuli kapcsolatok joga nemzetközi szinten teremti meg a lehetőséget és a keretfeltételeket, melyek alapján a konzuli tisztviselő a fogadó államban meghatározott feladatokat láthat el. E konkrét feladatkört pedig alapvetően a küldő állam jogszabályai töltik meg részletes és tényleges tartalommal. Hargitai József ugyancsak ezen felosztás mentén különbözteti meg a konzuli védelem két síkját: a konzuli jog az államoként változó tartalommal bír, míg a konzuli kapcsolatok ezen funkciók végzésének nemzetközi jogi keretfeltételeivel foglalkoznak, és szabályai lényegében egységesnek tekinthetők.¹ A diplomáciai kapcsolatokra vonatkozó szabályok az előbbiekben ismertetett kétsíkú felosztása ugyanakkor nem figyelhető meg a nemzetközi jogban, az államok e kapcsolataikat a nemzetközi közösség által elfogadott szabályok szerint rendezik, s nem jellemző az egyes államok közötti bilaterális szerződések kötése, illetve nem beszélhetünk nemzeti szinten lefektetett szabályokról sem a diplomáciai feladatok tekintetében. Az egyik alapvető különbség a diplomáciai és a konzuli védelem, illetve az általuk szabályozott terület között, hogy míg az előbbi az államok egymás közötti, nemzetközi jogi viszonyait szabályozza, és inkább politikai síkon zajló kapcsolatokat rendez, addig az utóbbi középpontjában az állampolgárok részére nyújtott támogatás, segítségnyújtás megvalósítása áll az érintett ország határain túlmenően.²

A nemzetközi jog egyik legfőbb feladata a konzuli feladatok ellátása tekintetében, hogy biztosítsa az állam és polgárai közötti állampolgársági kötelék³ alapján az érintett állam fellépését egy idegen állam területén. A *személyi elv* a konzuli kapcsolatok tekintetében rendkívül jelentős, mert a modern értelemben vett konzuli érdekvédelmi intézmény működése alapján az érintett személy a küldő állam polgáraként részben mentesül a fogadó állam törvényei alól, azok helyett az illető vonatkozásában a küldő állam joga alkalmazandó.⁴ Ebből a célból a *konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény* két releváns rendelkezést is tartalmaz, mely kötelezettséget állapít meg mind a fogadó, mind pedig a küldő állam tekintetében. Egyrészt rögzíti, hogy a fogadó állam a küldő állam konzuli képviselője feladatainak teljesítéséhez minden könnyítést megad⁵, másrészt pedig előírja a küldő állam számára, hogy feladatainak elvégzése, s az ahhoz kapcsolódó kiváltságok és mentességek gyakorlása során tartsa tiszteletben a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait, illetve tartózkodjon annak belügyeibe történő beavatkozástól.⁶ Jóllehet tehát a konzuli kap-

¹ HARGITAI József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005, 249.

² KÜNZLI, Annemarieke: Exercising Diplomatic Protection. The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 66 (2006), 321–350.

³ ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein kontra Guatemala)*, 1955. április 6-i ítélet, ICJ Reports, 1955, 4.

⁴ HARGITAI: i. m., 253.

⁵ 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról, 28. cikk.

⁶ 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról, 55. cikk.

csolatok felvétele nemzetközi jogi síkon zajlik, és az államok egybehangzó akaratán nyugszik⁷, a konkrét konzuli feladatok ellátásakor az adott állam és annak konzuli tisztviselője nem a szélesebb körben vett nemzetközi kapcsolatok szintjén lép fel, hanem egy meghatározott idegen állam területén, és annak beleegyezésével.⁸

2. Az állampolgárok védelme az EU aspektusából – konzuli vagy diplomáciai védelem?

Az Unió által nyújtott diplomáciai és konzuli védelem lehetőségét a Maastrichti Szerződés teremtette meg az Európai Unióban, méghozzá a 20. (mai 23.) cikkel, mely a Lisszaboni Szerződést követően jelenleg az alábbi tartalommal hatályos: *„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik képviselővel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”*⁹

Hogy a 23. cikk alapján diplomáciai vagy konzuli védelem biztosításáról van-e szó, érdemes további szempontok alapján összehasonlítani a diplomáciai védelem és a konzuli védelem intézményét. 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.¹⁰ 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.¹¹ Az Állandó Nemzetközi Bíróság is ehhez hasonló következtetésre jutott a *Mavrommatis-ügyben*: *„Az állam, amely magáévá teszi valamely állampolgárának ügyét és annak érdekében diplomáciai lépést tesz vagy nemzetközi bírósági eljárást tesz folyamatba, tulajdonképpen saját jogát érvényesíti, azt a jogot, hogy biztosítsa saját polgárainak személye tekintetében a nemzetközi jog tiszteletben tartását.”*¹² A konzuli védelem az előbb említett védelemtől számos tekintetben eltér, így különösen:

- a konzuli védelemnek nem feltétele, hogy az idegen állammal szemben történjen, adott esetben az is elképzelhető, hogy nincs is ellenérdekű fél (például egy elveszett úti okmány pótlása során);

⁷ 1963. évi Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról, 2. cikk.

⁸ BATTINI, Stefano: „International Administrative Law” Today: The Case of Consular Assistance and Diplomatic Protection. In: Faro, Sebastiano–Chiti, Mario P.–Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 57–74.

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 23. cikk.

¹⁰ SCHIFFNER Imola: A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban. *Kül-Világ*, 2011/1–2, 134.

¹¹ ICJ, *Nottebohm-ügy (Liechtenstein kontra Guatemala)*, 1955. április 6-i ítélet, ICJ Reports, 1955, 4.

¹² PCIJ, *Mavrommatis Palestine Concessions-ügy (Görögország kontra Egyesült Királyság)*, 1924. augusztus 30-i ítélet, Series A, No. 2., idézi: HARASZTI György: *A Nemzetközi Bíróság joggyakorlata*. KJK, Budapest, 1958, 90.

- a konzuli védelem lényegében a fogadó állam jogrendszere keretében és nem pedig nemzetközi síkon zajlik;
- a konzuli védelemnek 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.¹³

Véleményem szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Európai Unió mind az elméleti alapokat tekintve, mind pedig a gyakorlatban megvalósuló védelemből kiindulva a konzuli védelem biztosítását szabályozza. Elméleti síkon maradván ezt alá támasztja egyrészt, hogy az *Európai Unió nem tekinthető államnak* (hanem „csak” kormányközi nemzetközi szervezetnek), ezért a diplomáciai védelem megvalósítása – mellyel az államok érvényesítik saját jogait az állampolgáraikon keresztül – legalábbis problematikus volna. Jóllehet számos elképzelés létezett és létezik arra vonatkozóan, hogy az Európai Unió kilépjen a nemzetközi szervezeti lét keretei közül és egyfajta államiságot nyerjen, azonban a tagállamok szuverenitásuk megőrzése érdekében ezt napjainkra, úgy tűnik, egyértelműen elvetették.¹⁴ Így alapjaiban kérdőjelezhető meg e tekintetben az állam-állampolgár viszony, melyet tükröz az *uniós polgárság* (és nem pedig állampolgárság) *terminus technicus* is. Az uniós polgárság, melyet a Maastrichti Szerződés hozott létre, alapvetően a tagállamok állampolgárságán nyugszik, így az uniós polgárságot élvező személyek körét továbbra is az államok határozzák meg saját állampolgárságuk biztosításával. Az Amszterdami Szerződés ezen túlmenően pedig leszögezte, hogy az uniós polgárság kiegészíti és nem pedig helyettesíti a nemzeti állampolgárságot: nem létezik a nemzeti polgárság nélkül, a hozzá társuló jogok pedig nem helyettesítik a tagállami állampolgárságból fakadó jogokat. Az uniós polgárság szerepe azonban mégsem tekinthető marginális jellegűnek. Ahogyan azt az Európai Bíróság is megállapította a *Micheletti-ügyben*¹⁵, 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.¹⁶

Azon túl, hogy az uniós polgárság minőségében nem jelent egyet az állampolgársági státusszal, további szempontok is mérlegelendők az Unió által biztosított védelem meghatározásakor. Így nem hagyható figyelmen kívül az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 23. cikke által megfogalmazott védelem jogosultságként való lefektetése, mely egyértelműen kizárja adott esetben az állam diszkrecionális mérlegelési jogkörét a segítség nyújtása tekintetében. A cikk nem köti továbbá a védelemhez való jogosultságot olyan feltételekhez, mint a belső jogorvoslati jogosultságok kimerítéséhez való jog, vagy éppen harmadik állam jogsér-

¹³ Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Századvég, Budapest, 2009, 2465–2466.

¹⁴ DELLA CANANEA, Giacinto: The European Union and Consular Protection: A New Public Law. In: Faro, Sebastiano–Chiti, Mario P.–Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law.* Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 48.

¹⁵ C-369/90. sz., *Micheletti és társai ügy*, 10. pont (ECLI:EU:C:1992:295).

¹⁶ DELLA CANANEA: i. m., 49.

tésének fennállta, mely előfeltételek mind a diplomáciai védelemhez való jog sajátját képezik.

Mind a fentiekben kifejtettek, mind pedig a védelem nyújtására vonatkozó, a továbbiakban tárgyalt másodlagos jogalkotási aktusok arra engednek következtetni, hogy az inkább konzuli védelemként ölt testet, mintsem a diplomáciai védelem biztosítását kívánja megalapozni. 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, ahogyan ennek lehetőségét már a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi szerződés¹⁷ is tisztázza.¹⁸

Ugyanakkor nem árt megjegyezni, hogy bár a másodlagos jogalkotás szintjén az Unió nem érinti a tagállamok diszkrecionális jogkörét érintő diplomáciai védelem kérdését, ennek ellenére mégis található olyan, intézmények által meghozott döntést, amely *diplomáciai védelem nyújtásának kötelezettségét írja elő* a tagállamok felé. A Törvényszék ugyanis az *Ayadi-ügyben*¹⁹ – ahol az ügy felperese az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata alapján összeállított azon listán szerepelt, akiknek vagyonát az ENSZ tagállamai befagyasztani kötelesek, s amely listáról lekerülni csak az érintett személy állampolgársága szerinti állam kérelme alapján lehetséges – kimondta, hogy miután a magánszemélyeknek nincs joguk ahhoz, hogy az ENSZ által felállított Szankcióbizottság személyesen meghallgassa őket, így ők az államok által állampolgáraiknak nyújtott diplomáciai védelemtől függenek. Ezért a tagállamok kötelesek arra törekedni, hogy az érdekeltek ügye késedelem nélkül, tisztességes és pártatlan módon kerüljön bemutatásra az említett bizottság előtt. Mindazonáltal nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy a Törvényszék ezt a kötelezettséget az alapjogok tiszteletben tartásának kötelezettsége körében állapította meg, nem utalva az uniós polgárok részére biztosítandó diplomáciai és konzuli védelem kötelezettségére.²⁰

3. Az Unió által biztosított védelem a 95/553/EK határozat rendelkezései alapján

A Tanács által 1995-ben elfogadott 95/553/EK határozat²¹ és az azt 2018. május 1-jén hatályon kívül helyező, 2015-ben elfogadott 2015/637 tanácsi irányelv²² meg-

¹⁷ 1961. évi bécsi szerződés a diplomáciai kapcsolatokról 3. cikk (2) bekezdés: „E szerződés egyik rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy a diplomáciai képviselőt nem fejthet ki konzuli tevékenységet.”

¹⁸ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 558.

¹⁹ T-253/02. sz., *Chafiq Ayadi kontra Európai Unió Tanácsa ügy*, 2006. június 12-i ítélet, 149. pont (ECLI:EU:T:2006:200).

²⁰ VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex, Budapest, 2010, 290–292.

²¹ 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. HL L 314, 28/12/1995, 73–76.

²² A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselővel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 106, 24/04/2015, 1–14.

alkotása között jelentősen átalakultak mind az Európai Unió hatáskörei, mind pedig a konzuli védelemre vonatkozó szabályozás és gyakorlat. A 95/553/EK határozat maga is visszautalt az – elfogadása idején hatályos – Európai Közösséget létrehozó Szerződés 20. (eredeti számozás szerint 8c) cikkére, mely a tagállamok számára előírta, hogy „a tagállamok kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat”. A cikk azt is rögzítette továbbá, hogy mely esetben válik jogosulttá egy másik tagállam segítségére az uniós polgár.

Egyfelől akkor fordulhat segítségért másik tagállam képviselőéhez, ha az *állampolgárság szerinti tagállam nem rendelkezik elérhető állandó diplomáciai vagy konzuli képviselővel vagy az ilyen ügyekben eljárni illetékes elérhető tiszteletbeli konzullal*. Ez a feltétel ily módon kizárja annak lehetőségét, hogy egy tagállami állampolgár másik tagállam képviselőéhez forduljon segítségért csak azért, mert nincs megelégedve az állampolgársága szerinti tagállam által nyújtott segítséggel, azaz a másik tagállam képviselőe által nyújtható segítség minden esetben nem csupán szubszidiárius lehetőségként, de egyben *ultima ratióként* áll az érintett uniós polgár rendelkezésére.

Ami pedig a másik feltételt illeti, az *állampolgárnak rendelkeznie kell útlevelel vagy személyazonossági igazolvánnyal*, melynek bemutatásával igazolja, hogy az Unió tagállamának állampolgára. Amennyiben az adott személy személyazonossága igazolására nem képes, úgy a megkeresett tagállami képviselőt jogosult az állampolgárság szerinti tagállam erre vonatkozó igazolását kérni.

A határozat nem tartalmazott taxatív felsorolást arra vonatkozóan, hogy melyek a segítségnyújtás esetei, azonban példálózó jelleggel mégis rögzített meghatározott eseteket, így a határozat hatálya különösen a halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel, letartóztatás, erőszakos bűncselekmény áldozata, illetve a bajba jutott uniós polgárok számára nyújtott segítségre és hazatelepítésükre terjed ki. Ezeket az eseteket túlmenően a határozat lehetővé teszi, hogy a tagállami képviselőt bármely uniós polgár számára segítséget nyújthat, aki azt más körülményekre tekintettel kéri.

Ami a határozat megalkotását illeti, annak viszonylag *gyors ütemű elfogadása* a Tanács keretein belül *nem jelentette* annak hasonlóan *hatékony implementációját* a tagállamok gyakorlatában. Ahogyan azt a határozat is tartalmazza, annak rendelkezései akkor lépnek hatályba, amikor valamennyi tagállam értesíti a Tanács Főtitkárságát, hogy a határozat alkalmazására jogrendszereikben előírt eljárások befejeződtek.²³ Magyarország a kötelezettségnek 2001-ben tett eleget a 2001. évi XLVI. törvény²⁴ kihirdetésével, s annak végrehajtását elősegítő KÜM rendelet²⁵ megalkotá-

²³ 95/553/EK határozat 8. cikk.

²⁴ 2001. évi XLVI. törvény 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.”

²⁵ 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól.

sával. A tagállamok részéről a szükséges nemzeti intézkedések elfogadása azonban egészen 2002. május 3-ig elhúzódott, ami a határozat hatékony érvényesülésének gyakorlatilag eddig az időpontig érdemi akadályát képezte. A konzuli kapcsolatokról szóló első kötelező erejű jogforrás említett sorsából is látható, hogy amíg a politikai döntéshozatali szinten történő megegyezés viszonylag rövid időn belül sikeresen végbement, addig a gyakorlatba történő átültetés számos problémát és megoldandó kérdést hordozott magában, melyek tisztázására a tagállami jogalkotóknak közel hét évig tartó munkájára volt szükség.²⁶ Csak az összehasonlítás kedvéért: az általános és közvetlen választójog biztosítása az európai parlamenti választásokon a tagállami állampolgárok számára a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt okmány²⁷ alapján már az 1979-es választásokon biztosított volt, míg a szintén 1974-ben előirányzott külföldön történő egységes védelem mindössze 2002-ben ért el a gyakorlati megvalósítás szintjére, az 1985-ös első konkrét bizottsági felkéréstől²⁸ számított 17 év elteltével.

Arra a kérdésre, hogy a fentiekben ismertetett határozat miért nem írt elő konkrét időpontot a benne foglaltak tagállami átültetésére, valószínűleg ott kereshető a válasz, ahol egyben vita nyitható arról is, hogy az elfogadott jogi aktus az Unió által kikényszerített, tagállamokra rótt kötelezettség, vagy sokkal inkább a tagállamok megegyezésén alapuló, kormányok közötti megállapodásnak minősíthető-e. A kérdés megválaszolásához először a Tanács az e határozatot illető döntéshozatali mechanizmusát érdemes megvizsgálni. A Tanács az Európai Unió működésében alapvetően a kormányközi jelleget mutat, és az Európai Parlament a döntéshozatalban való részvétel során játszott szerepének nyomatékosítását és társjogalkotóvá emelését megelőzően az uniós jogalkotás legfőbb szerveként működött, egyebek között még a vizsgált határozat meghozatala idején is. A hatalommegosztás hagyományos struktúrájába azonban igen nehezen illeszthető be a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló, különböző formációkban üléselő szerv, a sokoldalúan összetett szerepének köszönhetően. A Tanács egyik legfontosabb feladata a jogalkotási tevékenység, melyet az uniós polgárság tekintetében az EKSZ Szerződés 8/E cikke²⁹ teremtett meg. Ennek alapján a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal rendelkezéseket hozhat, amelyek az uniós polgárságra vonatkozó, meghatározott jogok erősítésére és kiegészítésére irányulnak, és amelyeket a tagállamoknak saját alkotmányos szabályaiknak megfelelő elfogadására javasol. Már az EKSZ Szerződés-beli megfogalmazás is két ponton tükrözte a tagállamok kezében maradó jogalkotási hatáskört. Egyrészt a rendelkezés arra biztosított lehetőséget, hogy a Tanács *egyhangú határozattal* hozza meg döntését – azaz valamennyi tagállam miniszteri szintű képviselőjének hozzájárulása szükséges, így nem kell egyetlen tagállamnak sem alávetnie magát olyan döntésnek, melynek meghozatalához nem járult hozzá. Másrészt pedig az így meghozott

²⁶ PORZIO, Giorgio: Consular Assistance and Protection: An EU Perspective. *The Hague Journal of Diplomacy*, 2008/3, 93–97.

²⁷ A 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány. HL L 278, 8/10/1976, 1.

²⁸ A People's Europe, http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf (2015. 03. 20.).

²⁹ Az Európai Közösség Amszterdami Szerződéssel módosított Alapító Szerződés 22. cikke.

határozatot a tagállamoknak a Tanács saját alkotmányos berendezkedésük alapján történő elfogadására javasolja, tehát a kötelező erejéhez elengedhetetlen a döntés *valamennyi tagállam általi ratifikációja*. Ezek a megengedő jellegű rendelkezések mind arra engednek következtetni, hogy a 95/553/EK határozat elfogadásakor az uniós polgárság külföldön történő védelmével kapcsolatos jogalkotás tagállami kompetenciának tekinthető, és inkább illeszthető az uniós tagállamok közötti nemzetközi jellegű megállapodások, mintsem a tagállamokra kötelező erővel bíró, az Európai Unió egyik intézménye által meghozott másodlagos uniós jogi aktusok közé.³⁰

4. Szabálykövetés jogi kötelező erő nélkül – *soft law* jellegű megoldások

Bár a 95/553/EK határozat megalkotása óta napjainkig számos dokumentum került elfogadásra az Európai Unión belül, mely a tagállamok egységes fellépését hivatott erősíteni az uniós polgárok védelme körében, ezek azonban inkább tekinthetők *soft law* jellegű aktusoknak, semmint a tagállamok tekintetében jogi kötőerővel bíró döntéseknek. Így a Bizottság által kidolgozott két közlemény (*Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez*³¹, illetve *Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: a jelenlegi helyzet és a további teendők*)³², Zöld Könyv³³, valamint a COCON tanácsi munkacsoport révén kidolgozott és a Tanács által elfogadott, a 95/553/EK határozat hatékonyabb érvényesülését elősegítő iránymutatások, szintén a tagállamok közötti legjobb gyakorlatok megosztására és közös fellépés kialakítására ösztönöztek, de nem köteleztek.³⁴ Az elfogadott dokumentumok a tagállami külképviseletek fellépéseinek összehangolását és az uniós polgárok külföldön történő hatékonyabb védelmének elősegítését célozzák, egyben jól tükrözik az Unió e téren betöltött közvetítő, és nem pedig szupranacionális szerepét.

Annak ellenére azonban, hogy *jogi kötőerővel nem bíró* dokumentumokról van szó, azok mégis *tükrözik a tagállamok azon törekvését, hogy az uniós polgárok számára szervezettebb, átfogóbb védelmet biztosítsanak*. A COCON tanácsi munkacsoport ülésein zajlott egyeztető mechanizmusokon és a tagállami legjobb gyakorlatok megosztását követően, a küldöttségek és a bizottsági jelentések alapján a Tanács számos iránymutatást bocsátott ki a konzuli együttműködés hatékonysága

³⁰ CHITI, Mario P.–MORAU, Madalina B.: The Right to Consular Protection Before and After Lisbon. In: Faro, Sebastiano–Chiti, Mario P.–Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 17–39.

³¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez*. Cselekvési terv 2007–2009. COM(2007) 767 végleges.

³² 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 végleges.

³³ *Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme*. COM(2006) 712.

³⁴ VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: Where the Law Becomes Irrelevant: Consular Assistance and the European Union. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol 60, Issue 4 (2011), 965–995.

növelésének érdekében.³⁵ Ezek a nem kötelező erejű iránymutatások a hangsúlyt a tagállamok közötti információcserére helyezik a megvalósítandó szoros együttműködés céljából, mely együttműködésbe a Bizottság küldöttségeit is bevonják. Az iránymutatások szerint minden tagállamnak válságtervet kell készítenie, amelynek ismertnek kell lennie a többi tagállam előtt. Az irányelvek fontosnak tartják az egyes tagállamok utazási tanácsaitól való változások megosztását is. Rögzítik továbbá, hogy a tagállamoknak ösztönözni kellene az Unió polgárait, hogy jelentkezzenek a konzulátusokon és adják át adataikat a vészhelyzeti intézkedések hatékony végrehajtása érdekében.³⁶

A *soft law* jellegű és a gyakorlatban alkalmazott konzuli együttműködés megnyilvánulási formáit jelen tanulmány átfogóan nem vizsgálja, azonban a példa kedvéért említést érdemel a Tanács által elfogadott iránymutatásban foglalt „Lead State Concept”, azaz a *vezető állam elve*, mely elismert eszköze az együttes fellépésnek válsághelyzetek fennálltakor.³⁷ A vezető állami pozícióra az EU-tagállamok jelentkezhetnek, teljes mértékben önkéntes alapon. A vezető állam feladata a válsághelyzetet megelőzően, hogy a vezető állam misszióvezetője az Európai Unió helyi elnökségét ellátó állammal együttműködve koordinálja a legmegfelelőbb előkészítő intézkedéseket. Amennyiben jelentős konzuli válság lép fel, a vezető állam meghozza a szükséges segítségnyújtási intézkedéseket, és értesíti a válság által érintett tagállamokat a helyzet alakulásáról. Evakuálást igénylő szituáció fennállása esetén pedig a vezető állam egyaránt értesíti a kedvezményezetteket és az érintett tagállamokat. Az evakuálásban történő részvétel azonban egyebekben már önkéntes alapon történik.³⁸ Annak ellenére, hogy a Lead State Concept sem rendelkezik a tagállamokra nézve jogilag kötelező erővel, a *gyakorlatban mégis alkalmazták* azt. A legelső gyakorlati alkalmazásra az iránymutatások kibocsátását követően, Csádban került sor, amikor Franciaország vezető államként másik tizenkét tagállam 1200 uniós polgárának kimenekítését vezényelte le a felkelő erők általi összecsapások okozta válsághelyzet helyszínéről.³⁹

³⁵ 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.

³⁶ *Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme*. COM(2006) 712.

³⁷ Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries. Council document 10109/06 of 16 June 2006, http://www.careproject.eu/database/upload/EUeu10109/EUeu10109_en_Text.pdf (2015. 08. 22.), módosítva: Council document 15613/10 of 5 November 2010, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015613%202010%20INIT> (2015. 08. 22.).

³⁸ A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások. HL 2008/C 317/06.

³⁹ Slovenian Presidency of the EU (2008), Press Release: *Evacuation of EU citizens from Chad and application of the consular Lead State concept*, Press release on 11 February 2008.

5. Másodlagos jogalkotási lehetőségek Lisszabon után

A *soft law* jelleggel történő szabályozás tendenciája egészen 2009-ig, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjáig domináns volt az Európai Unióban, és számottevő változást az Európai Unió nizzai Európai Tanács alkalmával elfogadott Alapjogi Chartája sem hozott. A Lisszaboni Szerződés azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés 23. cikkében felhatalmazást adott a Tanács számára arra, hogy „*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 jogkörei különleges jogalkotási eljárás keretein belül irányelvek elfogadásának lehetőségével bővülnek*. A Tanács szerepét nem csupán a *különleges jogalkotási eljárás* alkalmazása (és ekként az Európai Parlament szerepének háttérbe szorulása) mutatja, hanem az a tény is, hogy az irányelvek elfogadására nem egyhangú, hanem *minősített többséggel* kerülhet sor.⁴⁰ Az Európai Unió polgárainak védelme harmadik államok területén immáron tehát megosztott jellegű hatásköri jegyeket is visel.⁴¹ Látnunk kell ugyanakkor azt is, hogy az Unió cselekvési tere továbbra is meglehetősen szűk körben érvényesül, és kifejezetten a tagállamok közötti koordinációs és együttműködési intézkedések elfogadására terjed ki, azaz semmiképpen nem beszélhetünk olyan hatáskörrel, mely bárminemű kizárólagosságot nyújtana az Unió számára.

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett, a konzuli védelmet is jelentősen érintő módosítások egyike az *Európai Külügyi Szolgálat* felállítása, melynek feladata az EU külügyi politikájának érvényesítése, mely szervezet a Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelő irányítása alatt működik. Az Európai Külügyi Szolgálat szerteágazó tevékenysége keretében irányítása alatt tartja a válságkezelés és tervezés, az Európai Unió Helyzetelemző Központjának (SITCEN) működtetését, amely válsághelyzetek alkalmával részt vesz az Unió polgárainak történő segítségnyújtásban, és a tagállamok cselekvését is összehangolja. A külügyi szolgálat harmadik államokban küldöttségeket tart fenn, melyek bár önmagukban *nem láthatnak el diplomáciai vagy konzuli képviselőteket megillető feladatköröket*, azonban folyamatos kapcsolatot tartanak fenn a tagállamok diplomáciai, illetve konzuli képviselőivel, és folyamatosan megosztják egymással a szükséges információkat, hozzájárulva a polgárok védelmének hatékonyságához.⁴²

⁴⁰ CHITI-MORAU: i. m., 27–29.

⁴¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 4. cikk (1) és 2. cikk (2) bekezdés.

⁴² Az Európai Unióról szóló szerződés, 35. cikk.

6. A 2015/637/EU irányelv – az uniós polgár egységes védelme harmadik államokban (?)

A Tanács az EUMSZ említett, 23. cikkben foglalt felhatalmazása alapján, a Bizottság javaslatára⁴³ 2011-ben megkezdte egy irányelvtervezet megvitatását és az Európai Parlamenttel történő konzultációt, melynek eredményeként 2015. április 20-án elfogadásra került a 2015/637/EU irányelv. 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 szintet. Az irányelv hatálybalépése a határozattól eltérően – amely az 1995-ben történő elfogadást követően 2002-ig váratott magára –, konkrét időponthoz kötött, azaz a tagállamoknak 2018. május 1-jéig kötelezettségük hatályba léptetni azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, melyek szükségesek az irányelvnek való megfeleléshez. Az irányelv a 95/553/EK határozatot ebben az időpontban hatályon kívül helyezi majd.

Ami az Unió hatáskörének kérdését illeti, az irányelv preambuluma leszögezi, hogy célja a képvisellel nem rendelkező polgárok konzuli védelmének előmozdításához szükséges együttműködési és koordinációs intézkedések megállapítása, és nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét.⁴⁴ Láthatjuk tehát, hogy *továbbra sem áll fenn egy homogén konzuli védelmi rendszer felállításának szándéka* az Unió részéről, és nem érintettek a tagállamok és harmadik országok közötti konzuli kapcsolatok sem. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a tagállamok által az uniós polgárok részére nyújtott védelmi kötelezettség teljesítése a nemzetközi szokásjog és megállapodások alapján azokkal összhangban áll, amennyiben azt az 1963. évi Bécsi Egyezmény 8. cikke alapján a szerződő államok nem ellenzik.⁴⁵ Így az Unió általi törekvés az uniós polgárok egységes védelmének kiépítésére nem érinti a tagállamok által egyébként létező konzuli kapcsolatok és konzuli védelem gyakorlatát, hanem mintegy azok mellett, azokkal párhuzamosan érvényesül.

Miután az irányelvnek nem célja a tagállamok által nyújtott konzuli védelem körét egységesíteni, felmerülhet a kérdés, hogy az Unió milyen hivatkozási alapokra helyezi az irányelvben megállapított tagállami kötelezettségeket. Ami ezt a kérdést illeti, érdemes ismét megvizsgálni a Lisszaboni Szerződés vonatkozó módosításait. A Szerződést megelőzően ugyanis az európai uniós polgárság intézményét az EKSZ 17. cikke szabályozta, azonban a Lisszaboni szerződés hatálybalépését követően immáron az Európai Unióról szóló Szerződés „*A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések*”-et tartalmazó II. cím alatt szabályozza, és két különálló fejezet is érinti az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelmét harmadik ország területén: az V. cím 1. („*Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések*”),

⁴³ Európai bizottsági javaslat: *A Tanács irányelve az uniós polgárok konzuli védelméről külföldön*. COM(2011) 881 végleges.

⁴⁴ 2015/637 irányelv (4) és (5) preambulumbekzdés.

⁴⁵ Az 1963. évi bécsi konzuli egyezmény 8. cikke szerint a küldő állam, miután a fogadó államot erről köllőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat, feltéve hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.

illetve 2. fejezete („A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések”).

Továbbá az Európai Unió működéséről szóló szerződés tisztázza az uniós polgárok konzuli védelmének jogi természetét. Az EUMSZ Második részében „A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság” címben összefoglalja mindazon jogosultságokat, melyek a tagállami állampolgárokat az uniós polgárságukból kifolyólag megilletik. Miután a diplomáciai és konzuli védelemhez való jog is helyet kap ebben a fejezetben, így a jogalkotó szándéka véleményem szerint egyértelműen annak személyeket megillető jogosultságként történő biztosítása. Ezt támasztja alá ugyancsak, hogy az Alapjogi Charta 46. cikke kifejezetten alapvető jogként definiálja az uniós polgárok védelmét harmadik államban: *„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.”*

Az Alapszerződések és az Alapjogi Charta által biztosított konzuli és diplomáciai védelem nem egy új kötelezettséget teremt, hanem az Unió értékei (a megkülönböztetés tilalma, az emberi jogok tiszteletben tartása és a szolidaritás) érvényesülésének egyik eszközeként jelent meg, és külső dimenzióval ruházza fel az uniós polgárság intézményét.⁴⁶ Az Unió a kezdeti szabályozás lefektetésekor alapvetően a *diszkriminációtílalomra támaszkodva közelítette meg* a konzuli védelem kérdését, és teremtett ezáltal jogalapot a tagállamok felé irányuló kötelezettségek kialakításakor.⁴⁷ Bár megfogalmazását illetően az EUMSZ 23. cikke *sem egy egységes védelem kialakításának kötelezettségét* rója a tagállamok terhére, hanem az általuk biztosított védelem kiterjesztését más tagállamok polgáraira is, azonban az eltelt idő és a közben elfogadott jogilag kötelező, illetve nem kötelező aktusok alátámasztják, hogy *a konzuli védelem „kinövi” a diszkriminációtílalom megnyilvánulási formájaként történő besorolást*, és napjainkra már egy önálló létjogosultsággal bír, uniós polgárságot megillető jogot testesít meg. Egyértelműen ezt támasztják alá (a területi okokból ezúttal részletesen nem ismertetett) 2015/637 irányelv tartalmi elemei. Egyértelműen ilyennek tekinthető például a magán- és családi élethez való jog védelmének lefektetése, mely alapján a segítséget nyújtó tagállamnak biztosítania kell a segítségnyújtást az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai számára is, az adott eset körülményeit mérlegelve.⁴⁸

Az irányelv egyik fontos része a pénzügyi terhek viselésének (a konzuli védelem biztosítása során felmerülő költségek fedezésének) szabályozása, mely a jogi szabályozás elfogadását is nagyban hátráltatta. A 95/553/EK határozat mintájára az irányelv is azt a megoldást követi, amely szerint a származás helye szerinti tagállam megtéríti a segítséget nyújtó tagállam költségeit, és ezt követően, illetve ezzel párhuzamosan – a kitöltött nyilatkozat szerint – követelheti állampolgárától az adott összeget. A megtérítés alapja egy, a segítséget nyújtó tagállam által kitöltött nyomtatvány, amellyel kérheti az általa biztosított költségek megtérítését. Fontos

⁴⁶ 2015/637 irányelv (3) preambulumbekzdés.

⁴⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, Második rész, 18. cikk.

⁴⁸ 2015/637 irányelv 5. cikk.

módosítása azonban az irányelvnek, hogy az állampolgárság szerinti tagállamnak az irányelv alapján erre legfeljebb 12 hónap áll rendelkezésére, ezáltal konkrét határidőt szabva a tagállamok közötti finanszírozási kérdések rendezésére.⁴⁹ *A pénzügyi terhek viselésének rendezése kiemelt problémája és egyben érzékeny pontja a konzuli védelem összehangolt biztosításának*, ezért az irányelv nem születhetett meg az erre vonatkozó szigorúbb szabályok lefektetése nélkül.

Az irányelv merőben innovatív rendelkezéseinek gyakorlati megvalósítása a polgárok védelme terén mindezek ellenére *számos akadályba ütközik*. Ennek oka, hogy a tagállamok gyakorlata rendkívül széles skálán mozog a tekintetben, hogy milyen szintű védelmet biztosít külföldön az állampolgárainak, sőt adott esetben biztosít-e egyáltalán. A tagállamok közül mindössze Észtország, Horvátország⁵⁰, Magyarország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Portugália és Románia biztosítja alkotmányos szinten a polgárok védelmét külföldön.⁵¹ Ezen túlmenően konzuli védelemről szóló önálló törvényt fogadtak el Észtországban, Finnországban, Németországban, Olaszországban, Lettországban, Litvániában, Lengyelországban, Portugáliában és Magyarországon.⁵² Közigazgatási gyakorlatként, illetve esetjogi védelem szintjén valósul meg a konzuli érdekvédelem Bulgáriában, Dániában, Írországban, Svédországban, Szlovákiában és Szlovéniában. A fennmaradó tagállamok – így Ausztria, Csehország, Nagy-Britannia, Hollandia, Belgium, Görögország, Málta, Luxemburg, Franciaország, Spanyolország és Ciprus – nem biztosítanak konzuli védelemhez való jogot, sem konzuli törvény megalkotásával, sem bevett közigazgatási gyakorlatként, sem pedig alkalmasszerűen, esetjogi jelleggel.⁵³ Utóbbi esetkörnél sincs azonban szó arról, hogy az érintett tagállamok nem biztosítanak konzuli védelmet polgárainak külföldön, mindössze megelégszenek az 1963. évi bécsi szerződés, illetve az általuk kötött bilaterális szerződések által lefektetett szabályokkal, és nem kívánnak külön jogszabályokat alkotni ezen jogosultságok biztosítására. Természetesen a rögzített szabályozáson túl, a tagállamok által biztosított érdekvédelem a gyakorlatban lényegesen árnyaltabb képet mutat. Azon túl, hogy egyes tagállamokban törvényi szinten szabályozott-e a konzuli védelem, avagy sem, a védelmet megvalósító, akár a külügyek vitelével foglalkozó minisztérium, akár az idegen állam területén feladatot ellátó külképviseleti szerv rendkívül széles körű diszkrécióval rendelkezik a konkrét esetben nyújtható védelmet illetően. A tagállami szabályozás szintjét az alábbi, *1. számú táblázat* érzékelteti.⁵⁴

⁴⁹ 2015/637 irányelv 14. cikk (1)–(3) bekezdés.

⁵⁰ A horvátországi csatlakozással kapcsolatos alkotmánymódosításokról bővebben: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=37203> (2015. 09. 02.).

⁵¹ Magyarország Alaptörvénye XVII. cikk (2) bekezdés.

⁵² Magyarországon a 2001. évi XLVII. tv. a konzuli védelemről.

⁵³ SCHWEIGHOFER, Erich: The Protection of Union Citizens in Third Countries: Aspects of International and European Law. In: Faro, Sebastiano–Chiti, Mario P.–Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 94.

⁵⁴ FARO, Sebastiano–MORAU, Madalina Bianca: Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries. In: Faro, Sebastiano–Chiti, Mario P.–Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 157–289.

Alkotmányi szint (8)	Törvényi szint (9)	Közigazgatási szint/ esetjogi védelem (6)	Nemzetközi szerződések (11)
Észtország	Észtország	Bulgária	Ausztria
Horvátország	Finnország	Dánia	Belgium
Lengyelország	Lengyelország	Írország	Ciprus
Lettország	Lettország	Svédország	Csehország
Litvánia	Litvánia	Szlovákia	Franciaország
Magyarország	Magyarország	Szlovénia	Görögország
Portugália	Németország		Hollandia
Románia	Olaszország		Luxemburg
	Portugália		Málta
			Nagy-Britannia
			Spanyolország

Mindemellett – ha az Unió szerződéses rendelkezéseit cél szerinti értelmezésnek vetjük alá – az Alapjogi Charta 47. cikke szerint mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogát megsértik, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.⁵⁵ Az EUMSZ 23. cikke pedig kötelezi a tagállamokat a szükséges szabályok elfogadására és jogalkotási aktusok megtételére, hogy az EU által biztosított védelem hatékony szinten valósulhasson meg. Miután pedig ez a rendelkezés jogosultságot keletkeztet az állampolgárok részére, ezért, amennyiben ezt a jogot a tagállam nem biztosítja az uniós polgár számára, úgy kötelezettségszegés állhat fenn, mely esetben az EUMSZ 258. cikke alapján az Európai Bíróságnak hatásköre van az ügyben eljárni, és az esetleges kötelezettségszegést megállapítani. Ezen elsődleges jogforrások alapján tehát az uniós polgárok külföldön történő védelmére vonatkozó uniós szabályok messzemenően több kötelezettséget terhelnek a tagállamokra, mintsem hogy azt kizárólag a diszkrimináció tilalmának egyik aspektusaként kezelhetnénk csupán.

7. Összegzés

Az uniós polgárok konzuli védelemhez való joga azokban a harmadik országokban, ahol állampolgárságuk szerinti tagállamuk nem rendelkezik képvisellel, az egyik legkiemelkedőbb jogosultság, melyet az Unió határain túl biztosít a tagállamok állampolgárainak. Az Európai Unió által felállított védelmi mechanizmus ugyanakkor több tekintetben is befolyásolja az államok által biztosított védelem megvalósulását, így amikor az Unió által biztosított konzuli védelemről esik szó, az összehangolt tagállami konzuli fellépés mögött egyúttal az egyes tagállamok által biztosított védelem szolgál kiindulási alapként. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését

⁵⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 47. cikk.

követően megteremtette az alapot arra, hogy az Unió a tagállamok széttartó konzuli védelme mellett egy új síkját valósítsa meg a polgárok védelmének. A Tanácsra ruházott hatáskör alapján elfogadott 2015/637 irányelv így mérföldkövet jelent az uniós polgárság külső dimenziójának kiépítésében, és elősegíti az Unió egységes fellépését harmadik államok területén. És bár az államok szerteágazó gyakorlatából kifolyólag egységes szintű konzuli feladatkörök kimunkálása és a konzuli védelem azonos szintű garانتálása a tagállamok között a közeljövőben nem tűnik megvalósíthatónak, az uniós polgárok védettsége ennek ellenére a korábbiaknál magasabb szinten valósul meg, és a tagállamok legjobb gyakorlatainak egyeztetésével egyre szélesebb körben nyerhet teret.

Abstract

The right of EU citizens to consular protection in third countries, where their Member State is not represented, is one of the most significant rights attached to the European citizenship. With the existing legal basis laid down in the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, the right to consular protection of EU citizens has all the conceivable chances to be established uniformly by Union actions and under the supervision of the European Court of Justice. The aim of the Council Directive (EU) 2015/637 is to lay down the cooperation and coordination measures necessary to further facilitate consular protection to unrepresented citizens of the European Union. Nevertheless the Directive does not affect consular relations between Member States and third countries. The present paper focuses on the actions had been taken in this field from the Treaty establishing the European Economic Community until the achievements of the Treaty of Lisbon and the aforementioned Council Directive.