

A konzuli védelem „európaizálódása” – válsághelyzetekben biztosított segítségnyújtás az uniós polgárok számára^[1]

„Europeanisation” of Consular Protection – Consular Assistance during Emergency Situations

I. ELŐSZÓ

Az Európai Unió polgárok konzuli védelme érdekében történő proaktív tagállami fellépés az elmúlt évtizedben fokozottan fejlődő tendenciát mutat. A Maastrichti Szerződéssel életre keltett uniós polgárság diplomáciai és konzuli védelme ugyan már a szerződésmódosítás hatályba lépését követően elvárásként jelent meg a tagállamokkal szemben, a gyakorlati megvalósítása a kezdeti időkben mégis önállóan a tagállamokban, nemzeti keretek között zajlott. A Maastrichti Szerződés 1993-as hatályba lépését követően azonban lassú léptekkel, de megkezdődött a konzuli védelem közös gyakorlati megvalósítása. Ennek egyik alappilléreként hozták létre „Working Party on Consular Affairs” (továbbiakban: COCON) névvel a kizárólag a konzuli védelem témájával foglalkozó munkacsoportot a Tanácson belül. A munkacsoport által elfogadott, elsőként csupán *soft law* erejű aktusnak minősülő iránymutatásokat ugyan a tagállamok figyelembe vették a konzuli fellépés során, ez azonban kevésnek bizonyult a konzuli védelem együttes biztosításának elősegítéséhez.^[2] Az időközben fellépő válsághelyzetek során veszélybe került uniós polgárok megsegítésére azonban egyre égetőbb szükség mutatkozott, a tagállami konzuli fellépés önmagában kevésnek bizonyult, tekintettel a külföldre utazás megnövekedésére, egyre több uniós tagállami polgár külföldön tartózkodására. A konzuli képviselvek kapacitásának végeessége, és ezzel párhuzamosan a külföldön segítségre szoruló állampolgárok számának erőteljes növekedése miatt tehát egyre égetőbb feladattá vált a tagállamok konzuli fellépésének összehangolása. A változó globális biztonságpolitikai helyzet, a terrorcselekmények

[1] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

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

miatti kihívások önálló megoldása gyakorlatilag ellehetetlenült, ezért az együttműködésre való törekvésnek nem csak elméletben, de gyakorlatban történő megvalósítására is fokozott igény mutatkozott. Ahhoz azonban, hogy a konzuli védelem kapcsán az Unió tagállamai közösen léphessenek fel harmadik országok tekintetében, elkerülhetetlen a tagállamok nemzeti alkalmazkodása is. Az érintett intézményi változtatások, az egyes politikák rangsorolása, vagy akár az értékek újradefiniálása, rangsorolása is az egyes tagállamok feladatává vált, ugyanis az uniós szinten meghozott közpolitikai döntések elhelyezésére volt szükség egy államon belüli keretben, a tagállami együttműködés síkján.^[3]

II. VÁLSÁGHELYZET FOGALMÁNAK TISZTÁZÁSA A KONZULI VÉDELEM SZEMSZÖGÉBŐL

Az Unió válsághelyzetekben alkalmazott mechanizmusainak számba vételéhez elkerülhetetlen a válság fogalmának tisztázása. A kifejezés napjainkban ugyanis egyre elterjedtebb, számos esetben már-már indokolatlanul is megjelenik. Erre vonatkozóan az egyes katasztrófa-helyzetekkel foglalkozó nemzetközi szerződések fogalomhasználata hasonló elemeket tartalmaz.^[4] Például a „Távközlési erőforrások biztosításáról katasztrófaelhárítás és mentés céljaira” tárgyú Tamperei Egyezmény^[5] 1. cikkének (6) bekezdése szerint a válsághelyzet a társadalom működésének súlyos zavarait jelenti, amely jelentős, széles körben jelentkező fenyegetés az emberi életre, egészségre, a tulajdonra vagy környezetre nézve, legyen az akár baleset, természet vagy ember által okozott esemény, illetve hirtelen bekövetkező, vagy egy összetettebb, hosszú távú folyamat eredménye. Amit a nemzetközi szerződések kapcsán megjelenő megfogalmazások alapján a konzuli védelem kapcsán válsághelyzetnek tekint a szakirodalom, az olyan széles kiterjedésű, váratlanul bekövetkező esemény, amely előre nem látható, a társadalom alapvetői értékeit fenyegeti és éppen ezért azonnali fellépést igényel.^[6] Válsághelyzetnek tekintendő a földrengés, fékezhetetlen erdőtüz, terrortámadás, vagy országos járvány. Mindezen események közös jellemzője, hogy a mindennapi rutin és a létező erőforrások nem elegendőek a válsághelyzet kezeléséhez.^[7]

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

[4] A válsághelyzet fogalmának elemzéséről bővebben lásd: Guttry, 2012, 6.

[5] „Távközlési erőforrások biztosításáról katasztrófaelhárítás és mentés céljaira” tárgyú Tamperei Egyezmény, 1998. június 18. (Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 1 (6), <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I271EN.pdf>, (2017.11.14.)

[6] Larsson – Hagström Frissel – Olsson, 2009, 2.

[7] Larsson – Hagström Frissel – Olsson, 2009, 2.

Tehát egy szituáció válsághelyzetként történő értékeléséhez elengedhetetlen a fenyegető veszély, a kiszámíthatatlanság és az azonnali reakció szükségessége.^[8] Mindazonáltal megjegyzendő, hogy valamennyi válsághelyzet más és más természetű, változó kiváltó okokkal, esetleges közreműködőkkel, válaszlépésekkel és helyreállítási mechanizmusokkal egyaránt.

A válsághelyzet kezelése kapcsán nyilvánvaló felelősséggel bír a fogadó állam, azonban a külföldiek teljes körű védelmének biztosítása irreális elvárás volna, ezért a küldő állam által biztosított konzuli segítségnyújtás számottevő jelentőséggel bír ezen alkalmakkor.^[9] Mindezeket túl azonban az államok sem rendelkeznek minden más ország területén külképviselettel, legfőképpen finanszírozási problémákból fakadóan. Ebből kifolyólag az érintett államok gazdasági, történelmi kapcsolatai, turisztikai viszonyai, az állampolgárok utazási és tartózkodási hajlandósága befolyásolja, hogy az egyes államok hol állítottak fel külképviseleteket. Így az Európai Unió 28 tagállama mindössze három harmadik államban rendelkezik egyaránt képviselettel: Oroszország, a Kínai Népköztársaság és az Amerikai Egyesült Államok területén.^[10] Ezért amikor válságszituációban rekedt állampolgár megsegítéséről van szó, konzuli feladatokat ellátó külképviselet hiányában képtelen minden egyes tagállam a hatékony fellépésre. Miután pedig körülbelül kétfélmillió uniós polgár él harmadik állam területén és évente megközelítőleg hétfélmillióan utaznak az EU határain kívülre,^[11] ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem bír konzuli feladatokat ellátó képviselettel, a tagállami együttműködés meghatározó és elengedhetetlen az uniós polgárok védelmének biztosítása érdekében. Emellett a legjobban felszerelt, anyagi és humán erőforrásokkal egyaránt ellátott külképviseletek sem képesek olyan hatékonysággal fellépni önmagukban, mint a tagállamok együttesen.^[12]

[8] Drennan - McConnell, 2012, 16.

[9] International Law Commission, Protection of persons in the event of disasters, Texts of draft Articles 6, 7, 8 and provisionally adopted by the Drafting Committee on 6, 7 and 8 July 2010, UN Doc. A/CN.4/L.776, 14 July 2010, Article 9(1).

[10] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: A jelenlegi helyzet és a további teendők, COM(2011) 149, 2011.3.23.

[11] 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 uniós hozzájárulása a kérdéshez COM(2007) 767 , 5.12.2007, 2. pont.

[12] Porzio, 2008, 93-97.

II. A KONZULI VÉDELEM BIZTOSÍTÁSA AZ UNIÓS TAGÁLLAMOK EGYÜTTMŰKÖDÉSÉVEL

1. A kezdetek – a 95/556/EK és 96/409/KKBP határozat

1990. augusztus 2-án, Kuvait iraki lerohanása során több olyan túszejtésre is sor került, ahol az európai túsok nem rendelkeztek a tagállamuk szerinti nagykövetséggel vagy konzuli képviseléssel.^[13] Az eset rávilágított a hiányosság súlyos következményeire, így az Európai Bizottság az 1990. október 21-i, a politikai unió kérdéseivel foglalkozó kormányközi konferencián javaslatot tett azon cikkely beillesztésére a jövőbeni Európai Unió létrehozásáról szóló alapszerződésének rendelkezései közé, mely lehetővé teszi a tagállamok állampolgárai számára, hogy harmadik ország területén tartózkodás esetén jogosultak legyenek az Unió bármely tagállamának védelmére, az adott tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett. A COCON munkacsoport megalakítását követően meg is kezdte az egyeztetéseket, majd megalkotott a tagállamok számára egy iránymutatást a tagállami képviseléssel nem rendelkező állampolgároknak nyújtandó uniós tagállami védelemről.^[14] A dokumentumhoz kizárólag a tagállami érintett hatóságok férhettek hozzá. Az iránymutatás tartalmazta, milyen körülmények fennállásakor fordulhat az adott állampolgár másik tagállami konzuli vagy diplomáciai képviselőhöz segítségért: baleset, súlyos betegség, letartóztatás. A harmadik országok érintett hatóságait az iránymutatás tartalmáról az Elnökséget ellátó tagállam szóbeli jegyzékváltás által értesítette.^[15] A Bizottság kifogásolta többek között azonban, hogy az iránymutatásban foglaltakról – annak ellenére, hogy a tagállamok, illetve a harmadik államok érintett hatóságai értesítést kaptak az Unió keretein belül megvalósuló védelemről – a tagállami polgárok nem szereztek tudomást, így adott esetben nem is folyamodnak másik tagállami külképviseletéhez védelemért. Így valójában az egész jogosultság lényege került veszélybe, melynek elkerülése érdekében a Bizottság sürgős cselekvési tervet irányozott elő, és a Tanács még 1995-ben elfogadta az 95/553/EK határozatot.^[16]

A határozat még nem rendelkezett kifejezetten a válsághelyzetek kezeléséről, célja az uniós polgárok által igénybe vehető tagállami konzuli segítség feltételeinek nagyvonalakban történő tisztázása. A segítségnyújtás a határozat alapján a halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel, letartóztatás, erőszakos bűncselekmény áldozata, illetve a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítségnyújtás esetköreire terjed ki. A felsorolás azonban nem taxatív

[13] Ianniello-Saliceti, 2011, 91–109.

[14] „Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by EC Missions in Third Countries”

[15] Report from the Commission on the Citizenship of the Union, Document COM (93) 702, 21. December, 1993.

[16] 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.

jellegű, lehetővé teszi ugyanis, hogy a tagállami képviselőt bármely uniós polgár segítségére lehet, aki azt más körülményekre tekintettel kéri. Bár említést tesz a bajba jutott állampolgárok megsegítéséről, valamint hazatelepítéséről, egyéb részletekbe nem bocsátkozik annak végrehajtására vonatkozóan, a csoportos segítségnyújtásról pedig nem tesz említést.

Szintén a tagállamok külföldön biztosított védelméhez kapcsolódik a 96/409/KKBP határozat^[17] elfogadása, mely olyan ideiglenes útiokmány létrehozásáról rendelkezik, melyet az uniós tagállam bocsát ki az uniós bármely tagállamának állampolgára részére, akinek valamely módon kikerült az útiokmánya a birtokából, és a harmadik államból történő hazajutása érdekében fordul a konzuli hatóságokhoz. A határozat többek között rendelkezett azokról a feltételekről, melyek fennállása esetén a tagállam konzuli tisztviselője ideiglenes útiokmányt állíthat ki, nem tartalmaz rendelkezéseket azonban arra vonatkozóan, hogy válsághelyzet esetén hogyan járjanak el a konzuli tisztviselők elveszett útiokmány ügyében.

E két határozat rendelkezései alapján láthatjuk, hogy az uniós jogalkotás ekkor elsősorban az uniós polgárság azonosságának érzékeltetése, az európai összetartozás eszméjének erősítése céljából fektette le az összehangolt konzuli fellépés alapjait, ami önmagában hatalmas előrelépés egy képviselővel nem rendelkező bajba jutott állampolgár számára, viszont még nem tesz említést a sürgős cselekvést igénylő válsághelyzetek kezeléséről. Miután azonban egyre több vészhelyzetet előidéző szituációban vált szükségessé a tagállami fellépés,^[18] a COCON munkacsoport számos nem kötelező erejű iránymutatást fogadott el az uniós polgárok védelme érdekében.^[19] Az iránymutatások keretet nyújtanak a konzuli együttműködéshez, különösen olyan helyzetekben, amikor valamely harmadik országban forog veszélyben az uniós polgárok biztonsága. Az iránymutatásokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 23. cikkében meghatározott kölcsönös védelmi kötelezettség, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 35. cikkében előírt együttműködési feladatok végrehajtásának részeként hozták létre, céljuk pedig az európai szolidaritás erősítése.^[20]

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

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

[19] 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.

[20] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 5.11.2010., 1.

2. Bizottsági javaslatok a konzuli védelem fejlesztésére

Ezek a nem kötelező erejű iránymutatások a hangsúlyt a tagállamok közötti információcserére fektetik, amelybe a Bizottság küldöttségeit is bevonják. Kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak a válsághelyzetekben történő fellépésekre vonatkozóan: minden tagállamtól megkövetelik válságterv elkészítését, amelynek ismertnek kell lennie minden tagállam előtt. A tagállamokat ösztönzik arra is, hogy osszák meg az utazási tanácsaikat illető módosításokat. Mindazonáltal a Bizottság nem találta kielégítőnek, hogy az uniós polgárok védelme számottevően *soft law* jellegű dokumentumon nyugodjék, ezért a konzuli védelemre vonatkozó együttműködés megerősítésére vonatkozó javaslatot kezdeményezett.^[21] A Bizottság Zöld Könyve már kifejezett rendelkezést tartalmaz az uniós polgárok védelme érdekében az egyéni vagy csoportos védelemre, utóbbi valósul meg a válsághelyzetekben történő fellépés során is. A Zöld Könyv alapján: „az olyan válsághelyzetek kezelésére, mint a természeti katasztrófa, terrorcselekmény, vilájárvány vagy katonai konfliktus, az Európai Unió különböző eszközökkel rendelkezik. Ide sorolható a humanitárius segítségnyújtás a katasztrófa sújtotta polgári lakosságának az Unión kívül, illetve a polgári védelmi mechanizmus, amely az Európai Unión belül és kívüli közbelépést is lehetővé tesz. Olyan különleges eszközök állnak továbbá rendelkezésre, mint a gyorsreagálású mechanizmus, továbbá a polgári válságkezelői missziók.”^[22]

A Bizottság a Zöld Könyvben már javaslatot tesz a feladatok méltányos megosztására a tagállamok között, amennyiben nagyobb számú segítségre vagy hazatelepítésre vonatkozó kérelem áll fenn. Ilyen helyzetekre vázolja a közös hivatalok felállításának lehetőségét, melyet már a Barnier-jelentés^[23] is tartalmazott, illetve a 2006. június 28-i közlemény^[24] is átvett. E hivatalok célja a funkciók egységességének biztosítása és a diplomáciai, illetve a konzuli hálózati struktúrájával összefüggő állandó költségek megtakarítása. A közös hivatalok a már eleve létező nemzeti képviselők vagy nagykövetségek helyiségében kapnak helyet. A konzuli tisztviselők hivatali teendőiket minden esetben tagállamuk hatósága alatt, a közös hivatalban látnák el. Az első szakaszban a Barnier-jelentésben javasolt négy kísérleti övezetben lehetne változtatásokat bevezetni: ezek a Karibi-térség, a Balkán, az Indiai-óceán és Nyugat-Afrika. Ezeket az övezeteket az Európából beutazó turisták nagy száma, illetve a tagállamok képviselőinek viszonylag alacsony szintje miatt javasolták, valamint a Bizottság küldöttségeinek jelenléte miatt, amelyek megfelelő támogatást nyújthatnának.

[21] A Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, COM(2006)712, 28.11.2006,

[22] A Bizottság Zöld Könyve: Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban, COM(2006)712, 28.11.2006, 1.4.

[23] Barnier, 2006.

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

3. Válsághelyzetek kezelése a 2015/637/Eu irányelv rendelkezései szerint

Az irányelv nem törekszik arra, hogy kimerítő jelleggel határozza meg azokat a helyzeteket, melyekben a tagállamok kötelesek segítséget nyújtani az uniós polgároknak. Példálózó jelleggel követi a 95/553/EK határozat által felsorolt eseteket, illetve az ideiglenes útiokmány kiállításának esetkörét, ezeken túl pedig leszögezi, hogy mindig az adott körülményektől függ a konzuli védelem nyújtása, ezért az nem korlátozható az irányelvben rögzített szituációkra.^[25] Ennek alapján többek között a következő helyzetekben nyújtandó segítségre terjed ki: letartóztatás vagy fogva tartás; bűncselekmény áldozatává válás; súlyos betegség vagy 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 képviseltek kötelesek a védelem biztosítására. Mindazonáltal szűkre szabja azokat a szituációkat, melyek esetén a védelem biztosítandó, és bár nyitva hagyja a lehetőséget egyéb körülmények között történő védelemnyújtásra, azonban az már a tagállami diszkréció alá esik: amennyiben úgy ítéli meg, hogy az érintett szituáció nem igényel védelmi fellépést, úgy a tagállami állampolgár erre vonatkozó igényének kikényszeríthetősége csorbul.^[26]

Ami a válsághelyzetek, segítségnyújtás kezelését illeti, már a 95/553/EK irányelv megalkotását követően egyre erőteljesebben jelentkezett az igény a tagállamok egyeztetésére és együttműködésére mind egymással, mind az érintett fogadó állami hatóságokkal, sőt a médiával történő kapcsolatfelvételre is. A már említett, a Tanács által elfogadott, *soft law* természetű iránymutatások, melyek folyamatos frissítés alatt állnak, e cél eléréséhez a leghatékonyabb eszköznek bizonyultak. Miután kötelező erővel nem rendelkeztek, elfogadásuk nem igényelt hosszas várakozási időt, viszont miután a Tanácson belül a tagállamokat képviselő munkacsoport tagjai működtek együtt azok elfogadásához, így azok gyakorlati megvalósítására vonatkozó hajlandóság a tagállamok részéről mindvégig fennállt. Az iránymutatások elfogadásának célja az Európai Unióról szóló Szerződés jelenlegi 35. cikkében (korábban 20. cikk) foglalt célkitűzések elérése, melyek szerint a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, az Unió küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviselőik együttműködnek az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.^[27]

A válsághelyzetek kezelésében a tagállamok a kezdetektől tevékenyen léptek fel a repatriálást érintő segítségnyújtási helyzeteket illetően, amely már a 95/553/EK rendelkezései között is kifejezetten szerepelt. Az államok együttműködési

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

[26] Forni, 2012, 159.

[27] Európai Unióról szóló Szerződés, 35. cikk.

szándékát alátámasztják az uniós polgárok biztonságos helyszínre történő egységes szállítására vonatkozó evakuációs tervek is.^[28] E válságkezelési tervek előre egyeztetett, időszakosan felülvizsgált, ám nem publikus, az uniós tagállamok által bizalmasan kezelt dokumentumok.^[29] Ugyanakkor a mentési, segítségnyújtási fázisra vonatkozó információk széleskörűen ismertek, mióta a média útján bárki betekintést nyerhet a kormány ehhez kapcsolódó tevékenységébe. Így például a német sajtó kiemelt hangsúlyt fektetett a német külképviselet által, a 2008-as georgiai krízis során nyújtott konzuli védelemre, Tbisiliben.^[30] E közreműködés és segítségnyújtás természetesen nem a média által történő hírszerzés végett rendelkezik kiemelt jelentőséggel, hanem az uniós államok együttes fellépését támasztja alá a más tagállamok állampolgárainak történő segítségnyújtás kapcsán.

A tagállamok ezen gyakorlata elvezet a Szerződések szintjén is rögzített egyenlő bánásmód követelménye tiszteletben tartásához, egyfajta folyamatos visszaigazolást és gyakorlati alkalmazási keretet biztosítva az uniós polgárok közötti diszkrimináció tilalmának. Mindazonáltal a válsághelyzetek során nyújtott segítség kapcsán el kell mondani, hogy a tagállamok a segítségnyújtás során gyakran szelektáltak, és előnyben részesítették saját állampolgáraikat, ahogyan történt az 2008-ban, Mumbai területén végrehajtott terrorista támadás alkalmával: a német konzuli szolgálat csupán német állampolgárok védelmét biztosította, más tagállami állampolgárokét nem.^[31] Ennélfogva kiemelt jelentőséggel bír a tagállami fellépés megfeleltetése a diszkrimináció tilalmának, melyet csak tovább erősít a tagállamok uniós tagságából fakadó szolidaritási klauzulának^[32] a Szerződésekben történő lefektetése.^[33] Nem kerülhető el ugyanakkor ennek kapcsán az EUMSZ 23. cikkének azon fordulata sem, mely alapján a segítségnyújtás akkor minősül a tagállam kötelezettségének, amikor az állampolgárság szerinti tagállam nem bír képvisellel a válsághelyzettel érintett harmadik állam területén. A Tanács így nem élt kifogással a német fellépést illetően, miután a 23. cikk csupán arra az esetre kötelezi a tagállamokat a segítségnyújtásra, amennyiben nincs az érintett tagállami polgárnak az adott területen külképviselete.^[34]

[28] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 5.11. 2010., 12.

[29] Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission on 18 July 2000 to the written question E-1916/00 by G. Podestà, subject: 'War in Ethiopia and Eritrea', OJ 2001 C 89 E/112- 113, 20 March 2001.

[30] Germany offers to evacuate EU citizens in Georgia, Deutsche Welle, 11 August 2008 <http://www.armeniandiaspora.com/showthread.php?p140832-Germany-Offers-To-Evacuate-EU-Citizens-In-Georgia> (2017.11.14.)

[31] The intervention of Alexandr Vondra, President-in-Office of the Council, during the debate at the European Parliament (Debates, Wednesday 4 February 2009, Strasbourg, 13. Consular protection of citizens of the European Union in third countries, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090204+ITEM-013+DOC+XML+V0//EN&language=GA> (2017.11.15.)

[32] Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 222. cikke.

[33] Saliceti, 2011, 96.

[34] Forni, 2012, 162.

A 2015/637/Eu irányelv preambuluma^[35] immáron cizellálja e kritériumot, és pontosan meghatározza, mely esetekben tekintendő egy állampolgár képvisettel nem rendelkező uniós polgárnak. Egyrészt nem minősül tényleges védelem nyújtásának, amennyiben nem képes azt a védelmet biztosítani az érintett személy számára, amelyre az a nemzeti jog vagy gyakorlat alapján egyébként jogosult lenne. E körben az irányelv preambuluma alapján a tagállamok nagykövetségei, illetve konzulátusai tájékoztatják egymást minden olyan rendkívüli körülményről, mely ideiglenesen befolyásolhatja őket abban, hogy megfelelő konzuli védelmet nyújtsanak. Másrészt figyelembe kell venniük a megközelíthetőség és közelség szempontjait is. A cél a polgárok konzuli védelemhez való jogának tényleges érvényesülése, ezért minden kérelmet esetről esetre kötelesek elbírálni, és megkülönböztetéstől mentesen, az adott eset sajátosságainak figyelembevételével részesíteni védelemben a kérelmezőt. Ez adódik egyrészt az uniós jog teleologikus értelmezési módszeréből,^[36] másrészt a nemzetközi jogban általánosan érvényesülő, úgynevezett „effet utile” elvből. Utóbbi a hatályosulás elvét fogalmazza meg, amely szerint a felek szándéka mindig arra irányul, hogy ténylegesen végrehajtható rendelkezést hozzanak.^[37] Amennyiben pedig az irányelv rendelkezései, valamint a hatályosulás elve alapján vizsgáljuk a Mumbai-ban elmulasztott segítségnyújtást, az „elérhető képviselet” jelentésének rugalmas interpretációjával, és az arányosság elvének figyelembevételével egyértelműen az egyenlő bánásmód elve és a konzuli védelmi kötelezettség elmulasztásának tekinthetjük a német képviselet eljárását. Ez pedig alátámasztja a tagállami konzuli védelemnek a 95/553/EK valamint az EUMSZ 23. cikkének elfogadása óta végbement fejlődését: az nem csupán egy elméleti síkon biztosított, a tagállami diszkréció által övezett uniós jogosultság, hanem a tagállamok felé kötelezettséget teremtő, a mindenkori körülmények figyelembevétele alapján, kötelezően biztosítandó alanyi jog.

4. Az uniós polgárok konzuli védelmének koordinálása válsághelyzetek alkalmával

A válsághelyzetekkel kapcsolatos tagállami fellépés nem korlátozódik a válsághelyzet kirobbanásának pillanatára és a válaszként adott védelemre, mindinkább egy folyamatot ölel fel, mely a válsághelyzetek előjelzésével kezdődik és egészen a válsághelyzetet követő konklúziók levonásáig tart. E folyamatot négy, jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk:^[38] megelőzés, enyhítés/mérséklés, segítségnyújtás, helyreállítás, melyek kapcsán valamennyi stádium önálló vizsgálatot igényel.

[35] 2015/637/EU irányelv, (8) preambulumbekkezdés.

[36] A teleologikus értelmezés során a jogi szöveg céljából következtetnek egyes rendelkezések tartalmára. Lásd bővebben: Várnay – Papp, 2016, 150–151.

[37] Nagy, 1999., 387.

[38] A szakaszok elnevezéséről bővebben lásd: Guttry, 2012, 7–10. Az egyes fázisok elnevezése kapcsán a szakirodalom nincs egységes állásponton. Lásd bővebben: Lindström, 2009, 109–126.

III. A VÁLSÁGHELYZET MEGELŐZÉSÉNEK SZAKASZA

A megelőzési szakasz célja a lehetséges válsághelyzetek felismerése annak érdekében, hogy az uniós polgárok elkerülhessék a kiszámítható veszélyeket. Ezen intézkedések legelterjedtebb formája az egyes országok által meghatározott utazási tanácsok^[39] megosztása a külföldre utazókkal. A segítségnyújtásra szorulóknak számának csökkentése érdekében az EU szintén létrehozott egy külön weboldalt, ahol információt nyújt annak érdekében, hogy az uniós polgárok minél szélesebb körben értesülhessenek az úticéljukat érintő országokban fennálló körülményekről.^[40] Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy ez utóbbi online felület mindössze összegyűjti az egyes tagállamok által meghatározott utazási információkat, a tagállamok ugyanis önállóan döntenek az egyes országokra vonatkozó utazási tanácsok megfontolásáról, ezért egységes utazási tanácsokat nem kaphat az uniós polgár.^[41] Az eltérő utazási tanácsok az egyes államokat érintően visszavezethetők az országok között fennálló eltérő kapcsolatokra, mely akár gazdasági, akár politikai, kulturális viszonyokra vagy történelmi múltra visszavezethetően befolyásolja az utazásra alkalmas országok közé való besorolást, így nem tekinthető teljes mértékben objektív iránytűnek.^[42]

Annak érdekében, hogy egy szubjektív befolyásoló tényezőktől mentes, egységes utazási javaslatot kaphassanak az uniós polgárok, kívánatos volna egy független, nemzetközi szervezet keretei között megalkotni azokat.^[43] Bár az Európai Külügyi Szolgálat (továbbiakban: EKSZ) irányítása alatt működő Európai Unió Helyzetelemző Központja^[44] (korábban EU Situation Centre, majd hivatalosan Európai Elemző és Hírszerző Elemző Központ: INTCEN) révén az EU által beszerzett információk alapján létrehozható volna egy egységes lista az utazási tanácsokról.^[45] A közeljövőben azonban nem valószínű, hogy a tagállamok e kérdésben való döntésüket és állampolgáraik tájékoztatását szupranacionális szintre engedjék át, miután az államok között fennálló sajátos nemzetközi kapcsolatok befolyásolják az államok besorolási szempontjait. Egyelőre akkor számíthat

[39] <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/utazasi-tanacs>

[40] A honlap elérhetősége: <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action> (2017.11.13.)

[41] Maley, 2011, 48–54.

[42] Forni, 2012, 163–165.

[43] Maley, 2011 48–54.

[44] Az Európai Unió Helyzetelemző Központja (SitCen) az Európai Unió hírszerző testülete, mely 2010. december 1-je óta az Európai Külügyi Szolgálat része, illetve az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének irányítása alatt dolgozik. Fő feladata a nemzetközi biztonsági helyzet figyelemmel kísérése, valamint terror-fenyegetettség értékelések készítése. Célja, hogy a Tanácsot és a tagállamokat ellássa fontos információkkal a közbiztonságot illetően, melyhez elsősorban a tagállamok hírszerző közösségeitől származó adatokat használja fel. E tevékenységét is hangsúlyozva nevezték át 2012-ben az Európai Unió Hírszerző Elemző Központjává (INTCEN). Legális alapját a 2010/427/EU Tanácsi határozat (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról képezi. Lásd bővebben: <http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/>. (2017.11.17.)

[45] Reply to the written question: E-4121/09 by M. Ehrenhauser to the Council (11 August 2009), subject: 'Joint Situation Centre products,' OJ 2011 C 10 E/39, 14 January 2011.

az uniós polgár azonos értékelési szempontokra a tagállamok részéről, amelyben valamennyi tagállam részt vesz egy harmadik állammal való diskurzusban, amely legyen akár járvány, fegyveres konfliktus, vagy természeti katasztrófa okozta válsághelyzet kezelésére vonatkozó együttműködés.^[46]

Szintén a megelőzés szakaszához tartozik az állampolgárok tájékoztatása nemcsak az egyes államok kockázati besorolása, de a konzuli védelem igénybevételi lehetőségéről is. Az uniós intézményeknek és a tagállamoknak biztosítani kell a polgárok, illetőleg a polgárok utazásaival szorosan összekapcsolódóan az utazási irodák rendszeres tájékoztatását. Példaként említhető a tájékoztató broszúrák, plakátok elhelyezése a frekvenciált helyeken, így az „Európa” honlapon, a pályaudvarokon, az útlevél kiállító hivatalokban, és a Bizottság harmadik országokban található küldöttségeinek internetes oldalán.^[47] A Barnier-jelentésben^[48] javaslatot tettek továbbá arra, hogy minden útlevél tartalmazza az EK-Szerződés 20. cikkét (a jelenlegi EUMSZ 23. cikkét), mely javaslatot az Unió Tanácsának elnöksége elfogadta és felkérte a tagállamokat, hogy jelenítsék meg a nevezett cikket az útlevelekben, mely ezt követően a gyakorlatban is megvalósult.^[49]

1. Vészhelyzet mérséklése

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

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

[46] Forni, 2012, 164.

[47] A magyar állampolgárok tájékoztatására szolgáló honlap: https://ec.europa.eu/consular-protection/content/home_hu

[48] Barnier, 2006.

[49] Zöld Könyv – Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országban (Előterjesztő: a Bizottság) COM(2006)712 végleges/2, 20.3. 2007., 2.3.

a helyzetnek megfelelően frissíteni kell. A válsághelyzetekre való felkészültséget célzó intézkedésekről tájékoztatni kell az illetékes nagykövetségeket és konzulátusokat, valamint az Unió küldöttségeit, illetve azokat, amennyiben szükséges, be kell vonni azok végrehajtásába.^[50]

Az irányelv 13. cikke foglalkozik részletesen a válsághelyzetekre való felkészüléssel és együttműködéssel. Eszerint válsághelyzet esetén az Unió és a tagállamok szorosan együttműködnek, értve ezalatt az Unió küldöttségei számára biztosított szerepet a válsághelyzetek kapcsán, valamint az Európai Külügyi Szolgálat válságkezelési strukturáinak bevonását. Utóbbi létrehozásáról rendelkező irányelv alapján az Unió küldöttségei szorosan együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival, és megosztják egymással az információkat. Az Unió küldöttségei segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrásmentes alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.^[51] A tagállamok továbbá a meglévő, uniós szintű intervenciók csapatoktól, így többek között – különösen a képviselettel nem rendelkező tagállamokból érkező – konzulátusi szakértőktől is kaphatnak segítséget a válságkezelés során.^[52]

A tanácsi irányelv rendelkezései rámutatnak arra, hogy a tagállamok kiemelt hangsúlyt fektetnek a konzuli hatóságok koordinálására a mérséklési szakaszban. A tanácsi iránymutatások is alátámasztják az e szakaszra való felkészülés meghatározó szerepét, ugyanis azt tanácsolják a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletek vezetői számára, hogy meghatározott időközönként vitassák meg azokat a kérdéseket, melyek az uniós polgárok biztonságára vonatkoznak válsághelyzetekkor, és osszák meg egymással gyakorlataikat, állapítsák meg a létező legjobb eljárásokat.^[53]

Az irányelv hangsúlyozza az ezidáig *soft law* alapon érvényesülő^[54] vezető állam jelentőségét válsághelyzet fennállását tekintve is: a vezető állam vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok) hangolja/hangolják össze a képviselettel nem rendelkező polgárok részére nyújtott támogatást és a rendelkezésre álló evakuálási kapacitások felhasználását, a korábban elfogadott terv és a helyszíni fejlemények alapján, megkülönböztetéstől mentesen.^[55] Az irányelv amellett, hogy kötelező erejű jogi aktusban rögzíti a vezető állam szerepét a konzuli együttműködést illetően, tisztázza annak fogalmát is.^[56]

[50] 2015/637/Eu irányelv, (20) preambulumbekkezdés

[51] A Tanács Határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról, (2010/427/EU), HL L 201., 2010.8.3., 5. cikk

[52] 2015/637/Eu irányelv, 13. cikk.

[53] Az Európai Unió Tanácsa: az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások, (10.11) (OR. en) 15613/10 COCON 40 PESC 1371, 5.11. 2010., 9.1. pont

[54] A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós Iránymutatások, HL C 317., 2008.12.12.

[55] 2015/637/Eu irányelv, (20) preambulumb.

[56] Az „adott harmadik országban diplomáciai képviselettel rendelkező azon egy vagy több tagállam, amely vagy amelyek a képviselettel nem rendelkező polgároknak válsághelyzetekben nyújtandó

2. A segítségnyújtás szakasza

Természetesen a válságkezelésre vonatkozó tervek, illetve az esetleges veszélyhelyzetek elkerülésére nyújtott tanácsadás nem képes megjósolni az előre nem látható válságszituációkat, legyen az akár természeti katasztrófa, vagy hirtelen kitört polgári zavargás. Ezen szituációk kirobbanásakor az érintett személynek rendkívül nehéz információhoz jutnia az adott országban működő tagállami külképviseletekről, illetve onnan segítséghez jutnia. Ennek kezelésére a tagállami kormányok különféle eszközökkel élnek, így az olasz külkapcsolatokért felelős minisztérium egy önálló telefonvonalat működtet, mely a hét bármelyik napján elérhető Olaszországból és külföldről egyaránt. Hollandia hasonlóképpen hozott létre egy telefonon elérhető, krízishelyzetek kezelésére hivatott csapatot, amely reagál az áldozatok, illetve azok hozzátartozóinak megkeresésére. Magyarország külképviseletei esetében is elérhető állandó telefonos kapcsolat, mely azonban utazási célországonként eltérő telefonszámot jelent, ugyanakkor könnyen hozzáférhetőek a konzuli szolgálat honlapján.

Mindazonáltal válsághelyzetben nem minden esetben elegendő telefonos segítségnyújtás, még akkor sem, ha ez képezi alapját az azonnali válasznak és az információk megosztásának. Elengedhetetlen tehát, de nem elegendő a tagállamok közötti együttműködés megvalósításához az uniós polgárok hatékony konzuli védelmét illetően. Ebből a megfontolásból a Tanács által elfogadott iránymutatások kiemelik az információk megosztásának minél hatékonyabbá tételét, amely a válsághelyzetek kitörésekor az elsődleges feltétele egy összehangolt védelem biztosításának. Létrehozzák az európai levelezőrendszert, Correspondance Européenne (COREU) néven, mellyel a tagállami külügyminisztériumok alkalmazottjai felelnek a Bizottság, a Tanács Főtitkársága és a fővárosok közötti állandó kapcsolattartásért. A folyamatos kommunikáción túl ez a rendszer alkalmas a válsághelyzetek során fellépő azonnali információadásra is.

Ugyanezen megfontolásból hívták életre a „Consular On-Line” tagállami zártkörű levelezőrendszert (konzuli online továbbiakban: CoOL), melynek működése a Lisszaboni Szerződés által felállított EKSZ nyomán valósul meg, valamint a tagállami konzuli képviseletek közötti technikai együttműködésen alapszik. A CoOL-on az első kezdeményezés és körlevél 2009.07.01-jei keltezésű és immár 18 – ma már archivált – prioritási területet is tartalmaz. Ezek közös jegye, hogy

- támogatás koordinálásáért és irányításáért felel vagy felelnek.” Lásd: 2015/637/Eu irányelv, (23) preambulumban. Jelenleg Lead State pozíciót betöltő tagállamok a Consular On-Line 2015-ben frissített nyilvántartása alapján (nyilvánosság számára nem hozzáférhető): Franciaország Vanuatu, Togo, Szenegál, Marokkó (co-Lead State pozícióban), Madagaszkár, Fidzsi (co-Lead State), Dzsibuti, Comore-szigeteki Unió, Csád, Közép-Afrika, Kamerun, Burkina Faso területén; Egyesült Királyság St. Lucia, Sierra Leone, Pápua Új-Guinea, Gambia, Fidzsi, Belize, Barbados, Banglades területén; Németország Tádzsikisztánban és Kirgizisztánban; Portugália Kelet-Timor, São Tomé és Príncipe, valamint Bissau-Guinea területén; Spanyolország Marokkóban és Egyenlítői-Guineában; Hollandia Suriname területén; Ausztria Bhutánban; Lengyelország pedig a Belarusz Köztársaságban.

olyan válsághelyzetekben keletkeztek, amelyek különböző harmadik országokban európai uniós polgárok tömegeit érintették vagy érinthették. 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-on a tagállamok konzuli szolgálatai cserélnek a válsághelyzeti segítségnyújtással és a tervezett evakuálásokkal kapcsolatos intézkedéseiket, a szabad mentőkapacitásokat, a legcélszerűbb gyülekezési helyeket.

Válsághelyzetek alkalmával az információk rendszerezésért a Tanács elnökségét ellátó tagállam és a következő elnökség valamint az EU küldöttsége szintén felel, és tartja fenn a kapcsolatot az érintett harmadik állammal. A 2015/637/Eu irányelv ehhez kapcsolódóan erősíteni kívánja az Unió küldöttségeinek szerepét. A helyi konzuli együttműködés keretein belül megosztott információkról a tagállamok tájékoztatják az Unió küldöttségeit is. A küldöttségeknek ezzel kapcsolatosan általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képvisellel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról. A válsághelyzeteket érintő feladatmegosztás során figyelembe kell venni az Unió küldöttségét is, amennyiben azok szervesen részt vesznek az információk beszerzésében, azok frissítésében és továbbításában. Az Unió küldöttségei hozzájárulnak a helyi és válsághelyzeti együttműködéshez és koordinációhoz, különösen azzal, hogy a rendelkezésre álló keretek között logisztikai támogatást nyújtanak, többek között rendelkezésre bocsátanak irodahelyiségeket, szervezeti eszközöket és létesítményeket, például átmeneti szállást biztosítanak a konzuli személyzet és az intervenciók csapatai részére.

3. Az EUMSZ 23. cikkének gyakorlati alkalmazása

A válsághelyzet kirobbanásakor a konzuli védelem legfontosabb megnyilvánulása az érintett polgárok mentése a veszélyhelyzet kirobbanásának területéről. Ehhez egyrészt szükséges az államok részére az érintett állampolgárok tartózkodási helyének ismerete, másrészt az állampolgárok előzetes informálása az EUMSZ 23. cikkéből fakadó jogairól, mely két feltétel egymással szorosan összekapcsolódik. Ahhoz ugyanis, hogy az állampolgárok előzetesen megosszák az állampolgárság szerinti tagállammal úticéljukat, tisztában kell lenniük a konzuli védelem biztosította lehetőségekkel, melyet különböző tájékoztatási módszerekkel igyekeznek az ország minél szélesebb körben ismertetni, melyről a válsághelyzetek megelőzési szakaszában már esett szó.

Az EUMSZ 23. cikkének elemzése kapcsán fontos érinteni azt a problémakört, melyet az uniós polgár általi segítségkérés gyakorlatban történő megvalósulása hordoz magában: amennyiben a harmadik ország területén a származás

szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, úgy az uniós polgár bármelyik másik tagállam konzuli szolgálatának segítségét igényelheti, mely eltorzíthatja az egyes tagállamok szerepvállalását a védelem tekintetében. Ennek elhárítása érdekében a 2015/637/Eu irányelv alapján a tagállamoknak minél hamarabb olyan megállapodásokat kell megkötniük, melyekben előre tisztázzák a segítségnyújtás módját, a terhek megosztását. 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, amikor a továbbítás veszélyeztetné a konzuli védelem nyújtását, különösen haladéktalan intézkedés szükségessége fennálltakor. Ezidáig még nem született ilyen gyakorlati megállapodás az államok között, azonban már eddig is léteztek olyan kétoldalú megállapodások, melyek egyes tagállamok között ilyenfajta segítségnyújtást biztosítanak egymás állampolgárai számára. Így többek között Magyarország és Litvánia 2007. május 30-án szóbeli megállapodást kötöttek, mely alapján Magyarország néhány harmadik államban konzuli segítséget nyújt litván állampolgárok számára. 2008. április 1-jén formális keretet biztosítottak szóbeli megállapodásuknak, mely azonban kizárólag a vízumkiadás kapcsán érvényesül. A nehézség ennek kapcsán ott jelentkezik, hogy az előzetes gyakorlati megállapodások által lényegében az uniós polgárok konzuli védelmének alanyi joga szenved csorbát, a 23. cikk ugyanis bármelyik tagállamhoz fordulás lehetőségét rögzíti. Ugyanakkor érdemes számba venni a gyakorlati megállapodások mellőzése nélküli védelmi eljárást, mely a válsághelyzetek alkalmával különösen égető problémához vezethet: a tagállamok által előre nem egyeztetett fellépési és segítségnyújtási feladatmegosztás kaotikus helyzetet eredményez, melyben egy-egy tagállamra rendkívüli teher hárulna, míg más tagállam kapacitásai kihasználatlanok maradnak. Ezzel végső soron pedig megállapítható, hogy a konzuli védelem jogának tényleges érvényesülése szenvedne csorbát, melynek célja az uniós polgár harmadik országban történő védelmének biztosítása, tekintet nélkül arra, hogy azt melyik tagállam valósítja meg. Elengedhetetlen ugyanakkor, hogy az állampolgárokat az előzetes gyakorlati megállapodásokról megfelelően tájékoztassák, e nélkül ugyanis szintén a hatékony védelem biztosítása szenvedne csorbát.

4. A Tanács elnökségének szerepe a válsághelyzetek kezelésében

A tagállamok konzuli védelmének összehangolásában nem kizárólag a külképviseletek egymás közötti, valamint az EK Sz illetve Unió küldöttségeinek együttműködése játszik szerepet, de a legjelentősebb erőfeszítéseket a Tanács COCON munkacsoportja végzi, melynek aktuális elnökségét ellátó tagállam vezető szereppel bír az elnökségi idő alatt fellépő válsághelyzetek koordinálásában. Így Magyarország 2011-es elnöksége alatt kiemelkedő szerepet játszott az uniós polgárok menekítésében Líbia területéről a polgárháború kitörése idején. A magyar EU-elnökség – tiszteletben tartva a Lisszaboni Szerződés szabta új kereteket, amelyek alapján a kül- és biztonságpolitika koordinálása az e területért felelős főképviseelő irányítása alá került – a válságok kirobbanásától kezdve proaktív koordináló szerepet játszott az uniós polgárok védelme, valamint az egységes és hatékony EU-fellépés biztosítása érdekében. Líbia esetében a Bizottsággal egyeztetve aktiválta az Unió polgárvédelmi mechanizmusát, amely bővítette az uniós evakuációs lehetőségek eszköztárát, továbbá válságkezelési szakértőket biztosított. Tripoliban a magyar nagykövetség koordinálta az uniós polgárokkal kapcsolatos konzuli és evakuációs feladatokat, képviselte az Uniót és később számos Unión kívüli országot (így az Egyesült Államokat) is. Polgári repülőgépet biztosított a Líbiában rekedt és távozni szándékozó magyar és külföldi állampolgárok kimenekítésére, továbbá egy polgári charterjáratot a csádi menekültek hazaszállítására.

Ez a szerep azonban meghaladhatja a kisebb tagállamok teherbírását, melyek nem rendelkeznek elegendő kapacitással vagy megfelelő diplomáciai és konzuli képviseleti hálózattal. E probléma kezelése érdekében, amennyiben az elnökséget ellátó tagállam nem rendelkezik képviselettel a válsághelyzettel érintett harmadik állam területén, lehetőség van az elnökség feladatainak másik tagállam általi átvállalására. E szabály alapján 2008-ban Franciaország diplomáciai képviselete vezette a helyi elnökséget 110 harmadik államban Szlovénia nevében, mely jelenleg csupán 21 nem uniós államban rendelkezik külképviselettel. Még a nagyobb tagállamok is szembesülhetnek nehézségekkel, ha az elnökség ideje alatt több veszélyhelyzet koordinálására van szükség. Ez a teher csak tovább nőhet, ha alapul vesszük, hogy az éves szinten kirobbanó válsághelyzetek egyre növekvő tendenciát mutatnak. Így a finn elnökség idején (2006. július- december) kezelendő válsághelyzetek sora: a libanoni evakuálás (július- augusztus), a törökországi bombázások (augusztus), katonai puccs Thaiföldön (szeptember), illetve a földrengés okozta válsághelyzet Japánban (november). Miután a soros elnökséget ellátó tagállam önálló kapacitásaitól nem várható ezen válsághelyzetek egyéni kezelése, így mind az EK SZ, mind pedig a tagállami diplomáciai és konzuli képviseleteinek együttes fellépésére van szükség. Közreműködik továbbá a SITCEN, illetve az Unió küldöttsége, hogy asszisztáljanak a válságszituáció helyben történő kezeléséhez. A tagállamok képviseleti kapacitásainak erősítésére szolgáló uniós intézmények általi közreműködés hatékonysága a líbiai válságot illetően röviden az alábbiak szerint szemléltethető: a SITCEN felügyelte és értékelte a szituációt

helyben, azaz a valós történéseket monitorozta, az EU katonai egységétől (EUMS) valamint a Monitoring és Információs Központ (MIC) által megosztott, az evakuáláshoz kapcsolódó gyakorlati szempontok pedig segítséget nyújtottak a szituáció értékeléséhez és a fellépés hatékonyságához.

i. A „Lead State Concept” jelentősége

A válsághelyzetek minél sikeresebb kezelése érdekében, a fent említett okok és hiányosságok további kezelésére alkották meg a „Lead State”, azaz a vezető állam pozícióját is, hiszen több tagállam szembesülhet problémákkal még az EU küldöttségek és SITCEN személyzet segítségével ellenére is, mely visszavezethető akár a válsághelyzeti kezeléssel kapcsolatos tapasztalatok hiányára, vagy akár az érintett harmadik állambeli hatóságokkal fenntartott kapcsolat természetére.

Az előző fejezetekben már érintett intézmény a 2015/637/Eu irányelv rendelkezései alapján emelkedett a soft law források talajáról a kötelező jogi aktus általi rögzítésre. Így kiküszöbölhető a folyamatosan változó elnökségi szék betöltéséhez kapcsolható konzuli védelmi koordináció bizonytalansága, és kiszámíthatóbb alapot biztosít az esetleges válsághelyzetek kezeléséhez. A „Lead State” koncepciójának első gyakorlati alkalmazására 2008 februárjában, Csádban került sor. Ekkor Franciaország 12 tagállam és további harmadik országok több mint 1200 állampolgárát menekítette ki az afrikai térségből, ami már ekkor bizonyította a tagállamok hajlandóságát a „Lead State Concept” érvényesítésére.

A kritériumokat, melyek alapján megállapítják, mely tagállam látja el a „Lead State” feladatát, a tagállamok által esetről- esetre fektetik le, tekintettel az érintett harmadik állambéli viszonyokra. A vezető állam pozíciójából fakadó költségeken együttesen osztoznak a képviselt tagállamok. Fontos megjegyezni, hogy a vezető állam pozíciójának megalkotásával bár könnyítettek a Tanács elnökségét ellátó tagállamok feladatán, azonban a vezető állam a koordinációt mindenkoron az elnökségi tagállammal együtt látja el. A vezető állam felelős azonban az uniós polgárok biztonságos tartózkodási helyre szállításáért, még abban az esetben is, ha rendelkeznek képvisellel az adott térségben. Ezen túlmenően azonban nem terheli felelősség arra vonatkozóan, hogy további lépéseket tegyen a polgárok továbbszállítására. Megjegyzendő, hogy a tagállamok szolidaritása a gyakorlatban nem korlátozódik az uniós polgárok megsegítésére, így a magyar mentési művelet kétszáz, Líbiában rekedt csádi polgárt menekített ki, ahogyan a görög mentés kínai és egyiptomi polgárokat menekített Tripoliból biztonságos térségbe.

Az uniós tagállamok harmadik állam polgárainak nyújtott segítségével számos esetben nem egyoldalú művelet, a kölcsönös segítségnyújtás egyre gyakrabban jelentkezik a gyakorlatban. Így Kína, három nappal a görög műveletet követően közel ötszáz uniós polgárt menekített Líbiából. Ez a fajta együttműködés nemcsak az Észak-afrikai országokban történt zavargások alkalmával jelent meg először, de a Sharm-El-Sheikh városában és Baliban, valamint a libanoni krízis során is, ahol az Unió az Amerikai Egyesült Államok polgárainak is segítséget nyújtott.

5. A helyreállítás fázisa

Az utolsó szakasz magában foglalja az elért eredmények, a válságkezelés során folytatott konzuli együttműködés értékelését azzal, hogy az Unió és a tagállamok okulhatnak a sikerekből és a kudarcokból egyaránt. A külképviseletek így azonosíthatják a mentési akciók lépéseinek gyengeségeit, azokra új mechanizmusokat kidolgozva. Ez a lépés azonban nem tekinthető csupán egy belső önértékelési fázisnak, ugyanis a tagállamokon túl a média, az Európai Parlament, illetve a nemzeti parlamentek is elemzik és értékelik a védelemnyújtást, amely a nyilvánosság számára is elérhetővé válik.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiekben áttekintett, egyrészt a jogforrások által lefektetett, másrészt a gyakorlatban is megvalósított konzuli védelem az uniós polgárok részére a tagállamoktól fokozott együttműködést követel, mely elvárásnak a tagállamok folyamatos fejlesztési mechanizmusokkal kívánnak egyre hatékonyabban eleget tenni. Ezt támasztja alá horizontális szinten a tagállami diplomáciai és konzuli képviseltek egymással, illetve vertikális szinten az Európai Külügyi Szolgálattal, az Unió küldöttségeivel történő szoros együttműködése. Az együttműködés fokozatos erősítését támasztja alá a tanácsi munkacsoport által folyamatosan fejlesztett konzuli együttműködési kezdeményezések (Common Consular Initiative, CCI) is, melynek szintén az a célja, hogy optimalizálja a tagállamok által nyújtott konzuli védelmet, azon belül is az Unió szerepének bővítését a delegációk feladatainak pontosításával, kiszélesítésével. E feladat végrehajtására külön szakértői csoportot bízta meg, amely a COCON általános felügyelete mellett irányítja ezt a kezdeményezést, melyet ezidáig hat harmadik államban ültettek át a gyakorlatba: Kambodzsa, Dominikai Köztársaság, Nepál, Nigéria és Tunézia területén. A szakértői csoport egy közös sablon alapján dolgozott ki válságkezelési keretterveket, az EKSZ aktív segítségével. A megbeszéléseken a Bizottság és természetesen a Tanács képviselője is jelen voltak. A projekt 2015 januárjától decemberig folyt, melyet követően a CCI szakértői csoport a holland elnökség ideje alatt begyűjtötte és kiértékelte az adatokat, következtetéseket és ajánlásokat készítésével.

Látható tehát, hogy a Tanács irányítása alatt a tagállamok egyre több teret engednek az Unió szerveinek részvételére a konzuli védelmet illetően. A tagállamok a szakértői csoportok állandó tanácskozásai révén mind egymástól történő intézményi modellek átvételére, mind pedig lokális intézményi átalakulásra mutattak példát. Előbbi megfigyelhető az egyes állampolgárok tájékoztatására használt eszközök felhasználása, utóbbi pedig a közös konzuli hivatalok, illetőleg co-location együttműködések megvalósítása során is. Annak ellenére, hogy az állampolgárok védelme külföldön a tagállamok érzékeny, diszkrecionális döntési jogkörébe tartozik, az elmúlt közel két évtized eseményei rávilágítottak

arra, hogy az együttes fellépés hatékonyabbá teszi az állampolgárok védelmét, mellyel még a legkiterjedtebb külképviseleti hálózattal bíró tagállam sem képes egyedül felvenni a versenyt. Az uniós polgárok ekképpen az EUMSZ 23. cikke alapján biztosított alanyi jogosultságukat a gyakorlatban is igénybe vehetik, így az nem marad egy hipotetikus velejárója az uniós polgárságnak, hanem valódi, az állampolgárságból fakadó jogokat meghaladó, többtletjogosultságot teremt, és létező igényeket elégít ki. Az Unió égisze alatt megvalósuló konzuli védelem ezáltal növeli az uniós polgárság értékét, nemcsak annak nemzetközi jogi megítélésében, de a jogosultságot hordozó jogalanyok és az Unió viszonyában is. E szolgáltatásnak azonban természetéből adódóan vannak korlátai, hiszen az nem hagyható figyelmen kívül, hogy a konzuli védelem eredendően az állampolgárok életének testi épségének, tulajdonának védelmét ellátó, az állam külhonban biztosított védelme, ezért annak nyújtása meghatározott keretek között történik. Így amennyiben a tagállamok akár gyakorlati megállapodások, akár másnemű feladatmegosztási eszközök útján behatárolják az uniós polgárok joggyakorlási lehetőségeit, a cél végső soron a fenti jogosultságok védelmének minél teljesebb körű megvalósítása marad.

IRODALOM

- Guttry, Andrea de – Gestri, Marco – Venturini, Gabriella (eds.) (2012): *International Disaster Response Law*. T.M.C. ASSER PRESS, The Hague.
- Barnier, Michel (2006): *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*. (Report) Brussels, European Commission, May 2006. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf
- Drennan, Lynn T. – McConnell, Allan (2012): *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Routledge, London.
- Forni, Federico (2012): The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries. In: de Guttry, Andrea – Marco Gestri – Gabriella Venturini (eds.): *International Disaster Response Law*. T.M.C. ASSER PRESS, The Hague.
- Guttry, Andrea de (2012): Surveying the Law. In: Andrea de Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds.): *International Disaster Response Law*. T.M.C. ASSER PRESS, The Hague, 3-45.
- Ianniello-Saliceti, Alessandro (2011): The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services. *European Public Law* Vol. 17. No. 1., 91-109.
- Jones-Bos, René –Daalen, Monique van (2008): Trends and developments in consular services: the dutch experience. *The Hague Journal of Diplomacy* Vol. 3. No. 1. 87-92.
- Kende Tamás (2015): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Larsson, Per – Hagström Frissel, Eva – Olsson, Stefan: Understanding the Crisis Management of System of the European Union. In: Olsson, Stefan (2009): *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1-17.

- Lindström, Madelene (2009): EU consular cooperation in crisis situations. In: Olsson Stefan (ed): *Crisis management in the European Union*. Springer, Berlin, 109–126.
- Maley, William (2011): Risk, Populism, and the Evolution of Consular Responsibilities. In: Melissen, Jan and Fernández, Ana Mar (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, Leiden–Boston, 48–54.
- Melissen, Jan – Fernández, Ana Mar (eds.) (2011): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, Leiden–Boston.
- Nagy Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest.
- Olsson, Stefan (2009): *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Porzio, Giorgio (2008): Consular assistance and protection: an EU perspective. *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 3. No. 1. 93–97.
- Raik, Kristi (2013): Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps. In *European Policy Centre Policy Brief*, 30 April 2013.
- Várnay Ernő – Papp Mónika (2016): *Az Európai Unió joga*. Wolters Kluwer, Budapest.