

## Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II.

### 3. AZ UNIÓS POLGÁROK HARMADIK ORSZÁGBELI VÉDELME NEK SZABÁLYOZÁSA AZ UNIÓS JOGANYAGBAN

Az Európai Unió alapszerződésai a szervezet megalakulása óta számos változáson estek át. Ezek a kisebb-nagyobb átalakítások nem kerültek el a diplomáciai és konzuli védelemre vonatkozó rendelkezéseket sem. Ezen fejlődés rövid áttekintése szükséges annak jobb megértéséhez, hogy az egymást követő módosítások miként töltötték meg tartalommal a jogintézményt.

A Maastrichti Szerződés I. címe B. cikkében fogalmazták meg azokat az alapelveket, amelyek alapját képezik a közös diplomáciai és konzuli védelmi rendszer kialakításának.<sup>[1]</sup> Az idézett rendelkezés az Unió identitásának nemzetközi szintű megerősítését, és a tagállami állampolgárok jogainak és érdekeinek az uniós polgárság bevezetése általi fokozottabb védelmét tűzi ki célul. Ennek szellemében illesztette be a Maastrichti Szerződésnek az *Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása érdekében módosító rendelkezései* (II. cím)<sup>[2]</sup> G. cikkének C. pontja az uniós polgárság intézményét (8. cikk), illetve az uniós polgárok harmadik országbeli közös védelmére vonatkozó szabályokat (8c. cikk).

Az eredeti 8c. cikk így szólt:

*„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok 1993. december 31-éig kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.”*

Az idézett cikk második mondatába foglalt jogalkotási kötelezettségnek tettek részben eleget az *Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseltek általi védelméről* szóló 95/553/EK tanácsi határozat és az egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló 96/409/KKBP tanácsi határozat megalkotásával.

Az 1997-es Amszterdami Szerződés 6. cikkének 6. pontja a gyakorlatra tekintettel enyhített a cikkben megfogalmazott szigorú követelményeken annak előírásával, hogy a „...8c. cikk második mondatából az „1993. december 31-éig” szöveg-

[1] Osztovits, 2008, 72.

[2] Ezzel a módosítással hozták létre az Európai Közösség létrehozó szerződést, az EK Sz.-t.

részt el kell hagyni”. A Szerződés egyrészt megváltoztatta a tárgyalt rendelkezés számát: így a 8c. cikkből EKSz. 20. cikk lett, másrészt a törölt fenti rendelkezés helyett újat illesztettek be. A védelmet előíró szabályt ezt követően az alábbi a formában hirdették ki: *„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.”*

A másik releváns rendelkezést az Amszterdami Szerződés 1. cikk 10. pontja vezette be; ez az Európai Unióról szóló szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó szabályai közé iktatta be a J.10. cikket (a Szerződés által meghatározott új számozás szerint az EUSz 20. cikke), amely a következőket mondja ki: *„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, valamint a Bizottság harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviseleteik együttműködnek a Tanács által elfogadott közös álláspontok és együttes fellépések tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosításában.*

*Együttműködésüket információcserével, közös értékelések készítésével és az Európai Közösséget létrehozó szerződés 8c. cikkében említett rendelkezések végrehajtásához való hozzájárulásukkal erősítik.”*

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2000-ben alkotta meg az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A dokumentum meghatározza az Unió által védelemben részesített jogok körét és a védelem mértékét, azonban nem-kötelező jellegét önmaga deklarálta. A Charta az EKSz. 20. cikkének megfelelő rendelkezést illeszt be a polgári jogok közé, a 46 cikkbe, *„A diplomáciai és konzuli védelem”* cím alá: *„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.”*

A 2007 decemberében aláírt, és 2009. december 1-jén immár hatályba lépett Lisszaboni Szerződés is számos átalakítást hajt végre a fenti rendelkezéseken.

A Reformszerződés 2. cikk 36. pontja több részében is módosítja az EKSz. 20. cikket. Formailag átszámozza a 20. cikket 23. cikké, tartalmilag egyrészt a *„kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és”* fordulat helyébe az *„elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és”* szövegrész lép, másrészt a cikket egy új bekezdéssel egészíti ki. Az új EUMSZ 23. cikk így az alábbi szövegezéssel került kihirdetésre:

*„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplo-*

[3] Storost, 2005, 48.

[4] Amely új megnevezést ad az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek „Szerződés az Európai Unió működéséről” címmel.

máciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.

A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.”

Kizárólag formai változtatást jelent, hogy a 2. cikk 34. pontja az uniós polgárságot megfogalmazó EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésébe – a polgárokat megillető jogok és kötelezettségek közé –, a c) pontba beilleszti az EUMSZ 23. cikkének tartalmilag megfelelő jogosultságot.

Lényegesebb változást eredményezhet az új 23. cikk harmadik mondata, amely lényegében új jogalkotási hatáskörrel ruházza fel a Tanácsot. Az így létrehozandó irányelvek – jellegükből adódóan – még nem jelenthetik valamiféle egységes védelem kialakítását, de az ezzel kapcsolatos együttműködési szabályok létrehozása megindíthatja a tagállami szabályok közeledését a későbbiekben.<sup>[5]</sup>

A Szerződés jelentős átalakítást hajt végre az Európai Uniót létrehozó szerződésen is. Az 1. cikk 39. pontja az EUSz 20. cikkét szövegezi át lényegesen, a rendelkezés ezzel a következő formát nyeri:

„35. cikk

(az EUSz korábbi 20. cikke)

A tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviselőik együttműködnek az e fejezet alapján elfogadott, az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.

Együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik.

Hozzájárulnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett, az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez, valamint az említett szerződés 23. cikke alapján elfogadott intézkedések végrehajtásához.”

### 3.1. A tagállamok által nyújtandó védelemre vonatkozó rendelkezések

E részben az alapszerződések azon szabályait tanulmányozom, amelyek kapcsolatot teremtenek az egyes tagállamok diplomáciai és konzuli védelmi rendszerei között. Elsősorban az itt releváns EUMSZ 23. cikket és a kapcsolódó szabályozást veszem górcső alá; részletesen elemzem magát a rendelkezést, és megvizsgálom hogy milyen szerepet tölthet be a diplomáciai és konzuli védelem hatályos rendszerében.

[5] Lásd 3.1.2.3. alfejezet a polgárok védelmének hatóköréről.

### 3.1.1. Diplomáciai és/vagy konzuli védelem?

A 23. cikk első mondata alapján tehát minden uniós polgár olyan harmadik állam területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellettal, jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét a tagállam állampolgáraival megegyező feltételek mellett igénybe venni.

Első ránézésre a szabályozás legnagyobb hibája, hogy nem tesz különbséget a diplomáciai és a konzuli védelem között. A két védelmi mechanizmus azonban teljesen más alapra épül. A 23. cikk nem veszi figyelembe, hogy a diplomáciai védelem nyújtása miatt kialakuló nemzetközi jogvita akár az adott államok közötti kapcsolatokat megrontó konfliktus forrása is lehet, ezért tekinti a hatályos nemzetközi jog az államok diszkrecionális jogának. A konzuli fellépésnek ezzel szemben nincs politikai vagy diplomáciai karaktere; egyfajta közbenjárónak kell őt tekinteni a fogadó állam hatóságai előtt.<sup>[6]</sup> A különbségtétel hiányát, illetve annak fontosságát az Európai Parlament is elismerte. A testület 2007. novemberi jelentésében arra hívja fel a figyelmet, hogy „...*tényleges különbség van a diplomáciai és konzuli védelemmel kapcsolatos eljárások megindításának természeté és struktúrája között, ugyanis míg a konzuli védelem néhány esetben kötelező lehet, a diplomáciai védelem mindig mérlegelés alá esik, és ezért a mindenkori jogi eszközökben világos különbséget kell tenni a konzuli és a diplomáciai védelem között...*”

A jelenlegi szabályozás bizonytalanságából adódóan eltérő nézetek alakultak ki a jogintézmény tartalmát illetően.

#### 3.1.1.1. Érvék a konzuli védelemre korlátozottság mellett

Torsten Stein Az Európai Bizottság uniós polgárságról szóló első jelentésére<sup>[8]</sup> hivatkozva felvázolja annak lehetőségét, hogy a tagállamok kizárólag konzuli védelemben, illetve együttműködésben állapodtak meg. Emellett szól az is, hogy a 95/553/EK határozat<sup>[9]</sup> 1. cikke – a címmel ellentétben – az uniós polgárok

[6] Tóth, 2004, 803.

[7] Jelentés az Európai Unió polgárainak harmadik országbeli védelméről szóló zöld könyvről. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0454+0+DOC+PDF+V0//HU> (2009. december 12-i állapot) I. pontja

[8] (first) Report of the Commission on the Citizenship of the Union. E pont: „...Diplomatic and Consular Protection Work began on drawing up the rules required by the second sentence of Article 8C well before the Treaty of Maastricht came into force. In the framework of the EPC Working Group of Consular Affairs a set of „Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by the EC Mission in Third Countries” was adopted by the 241st Political Committee on 29 and 30 March 1993. These guidelines, which came into force on 1 July 1993, state how nationals of a Member State not represented in the third country concerned may apply to the Mission of any other Member State for assistance and possible reparation in cases of distress such as death, accident, violent attack, severe illness or arrest...” [http://aei.pitt.edu/5025/01/001228\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/5025/01/001228_1.pdf) (2009. december 17-i állapot)

[9] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseltek általi védelméről

bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli képviselőjénél igénybe vehető *konzuli védelemről* ír. A határozat 5. cikk (1) bekezdése ráadásul úgy fogalmaz:

„(1) Az 1. cikkben említett védelem az alábbiakra terjed ki:

a) segítségnyújtás halál esetén;

b) segítségnyújtás súlyos baleset vagy súlyos betegség esetén;

c) segítségnyújtás őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén;

d) segítségnyújtás erőszakos bűncselekmények áldozatainak;

e) a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítség és hazatelepítésük.”,

ezáltal az (1) bekezdés első fordulatát követő felsorolás taxatív jellegűnek tekinthető; így Stein szerint a határozat lényegében az itt leírt öt esetre szűkíti le az uniós polgárok által más tagállam diplomáciai és konzuli hatóságainál igénybe vehető védelem körét.<sup>[10]</sup>

Stein is rávilágít ezt követően írásában a szabályozás ellentmondásaira, azonban a fenti kiinduló álláspontját több ponton nem tartom elfogadhatónak. A szabályozás egészét figyelembe véve nem állja meg a helyét az az állítás, hogy az uniós jogalkotó ilyen mértékben redukálta volna a polgárainak nyújtandó védelem körét. Formai szempontból nem helyes az az érvelés, mely szerint a 95/553/EK határozat – mely a közösségi jog másodlagos jogforrásai közé tartozik – néhány esetre szűkíthetné le az EUM Szerződésben, mint elsődleges jogforrásban szereplő 23. cikknek az alkalmazási körét. Ebből tehát nem következik a diplomáciai védelem pozitív jogi kizárása. Tartalmilag a határozat egyéb rendelkezései is megcáfolják ezt az állítást; így a már idézett 5. cikk (2) bekezdése fogalmazza meg azt a kitétel, hogy a „...tagállamok harmadik országban működő diplomáciai képviselői vagy a konzuli tisztviselői hatáskörükön belül e mellett bármely uniós polgárnak is segítségére lehetnek, aki más körülményekre tekintettel kéri azt.”

Ez meglátásom szerint a lehető legszélesebb körű – az 1. cikk rendelkezéseire figyelemmel konzuli – védelem nyújtásának lehetőségét nyitja meg. Ezt erősíti, a Bizottság 2006. novemberi zöld könyve, melynek 1.1. pontjában fogalmazza meg a testület, hogy a 95/553/EK határozatban közölt felsorolás nem teljes körű.

Az értelmezést tovább nehezíti, hogy az érintett szakasz az eredeti angol verziótól eltérően jelenik meg egyes tagállamok EUMS fordításaiban. Míg a legtöbb nemzeti-nyelvi fordítás – így a magyar is – megfelel a „*protection by the diplomatic or consular authorities*” jelentésnek, addig a német, valamint a cseh és a lengyel verziókban a „*diplomatic and consular protection*”, azaz diplomáciai és konzuli védelem igénybevételének lehetősége szerepel.<sup>[12]</sup> Valójában a diplomáciai hatóság-

[10] Stein, Torsten: Interim Report on 'Diplomatic Protection under the European Union Treaty'. [www.ila-hq.org/download.cfm/docid/BEBDE60D-0E28-473E-BDBC7C956CAD51B9](http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/BEBDE60D-0E28-473E-BDBC7C956CAD51B9) (2009. december 21-i állapot) 32.

[11] „Diplomatischer und konsularischer Schutz”

[12] Nascimbene, Bruno: Remarks. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/consular\\_protection/contributions/contribution\\_academics\\_nascimbene\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_nascimbene_en.pdf) (2009. december 21-i állapot) 2.

gok által nyújtott védelem nem szükségszerűen jelent diplomáciai védelmet, emiatt érvelnek egyesek amellett, hogy a német, cseh és a lengyel fordítások csupán pusztán véletlenek.<sup>[13]</sup>

### 3.1.1.2. *Érvek a diplomáciai és a konzuli védelem mellett*

Florian Geyer idézett művében jegyzi meg, hogy nem meggyőző az a vélemény, hogy csak a konzuli védelem igénybevételének lehetőségét foglalja magába a 23. cikk. Egyrészt az EUM-Szerződés különböző fordításaiban semmi sem utal a konzuli védelemre való korlátozásra, így a rendelkezés a legtágabban értelmezhető védelemről ír. Másrészt, ha a német, a cseh és a lengyel verziók illetően megfogalmazása véletlen, kérdéses, hogy Alkotmányos Szerződést megszövegező kormányközi konferencia 2004 júniusában miért követte el ugyanezt a hibát: míg az I-10. cikk (2) bekezdés c) pontja<sup>[14]</sup> és a II-106. cikke<sup>[15]</sup> tartalmilag alapvetően megegyezik az EUMSz 23. cikk rendelkezéseivel, addig a II-106. cikk címe<sup>[16]</sup> és a III-127. cikk szövege<sup>[17]</sup> a „*diplomáciai és konzuli védelem*” kifejezést használja.

Az ilyen megszövegezésből azonban nem lehet messzemenő következtetéseket levonni; a három fent említett fordításhoz hasonlóan ez is az uniós jogalkotó következtetlen fogalomhasználatának tudható be. Erre a legjobb példa a Geyer által is idézett III-127. cikk, ami diplomáciai és konzuli védelemről ír, és közben az I-10. cikk (2) bekezdés c) pontjára hivatkozik, ahol viszont még a „*bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelme*” szerepel (lásd lábjegyzet).

Hasonló a helyzet az időközben jogilag kötelező erejűvé tett Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezéseivel is. A Charta 46. cikke „*A diplomáciai és konzuli védelem*” cím alatt foglalja magába az EUMSz 23. cikkével megegyező „*bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelme*” szövegrészt.

A jelenlegi szabályozás mindkét típusú védelemre kiterjedő jellegét a fenti érveléssel meglátásom szerint nem lehet alátámasztani. A szövegezésből levonható következtetés legfeljebb az lehet, hogy a fenti cikkek legfeljebb az uniós jogalkotó távlati jogpolitikai szándékára, a jövőben kialakítandó szabályozás főbb irányvonalaira utalhatnak.

[13] Geyer, Florian: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. [shop.ceps.eu/download.php?item\\_id=1518](http://shop.ceps.eu/download.php?item_id=1518) (2008. november 11-i állapot) 5.

[14] „...az uniós polgárok [...] jogosultak 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;”

[15] „...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.”

[16] „A diplomáciai és konzuli védelem”

[17] „A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket annak érdekében, hogy az I-10. cikk (2) bekezdése c) pontjának megfelelően biztosítsák a harmadik országokban az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelmét.”

### 3.1.1.3. A védelem jellege a hatályos szabályozásnak megfelelően

A fenti tendenciák elfogadása mellett a jelenlegi szabályozással kapcsolatban leginkább Christoph Schönberger nézetét tekintem helytállónak.<sup>[18]</sup> A 23. cikk szerinti védelem ez alapján csak a harmadik állam területére vonatkozik. Az EUMSZ így egy területi kritériumot fogalmaz meg, rámutatva ezzel arra az aspektusra, hogy egy másik tagállam azért tud védelmet nyújtani, mert az adott harmadik államban képvisellel rendelkezik. A hatályos rendelkezések alapján nem állja meg a helyét azonban az sem, hogy mindkét védelmi típust – diplomáciai és konzuli is – igénybe veheti az érintett, ugyanis a cikk bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli *hatóságai* védelmének igénybevételére jogosítja fel az érintett tagállami állampolgárt. Ez a meghatározás – Schönberger megfogalmazásában – leszűkített, ún. *területi-intézményi*<sup>[19]</sup> védelmet hoz létre.

Schönberger dogmatikailag alátámasztható kategóriája több szempontból is harmonizál a jelenlegi szabályozással. A „területi” jelző bevezetésével elsősorban a konzuli típusú védelmet emeli ki; jelentősen szűkítve ezzel annak lehetőségét, hogy adott tagállam egy másik állampolgár számára diplomáciai védelmet nyújtson. Ez a diplomáciai védelem azon sajátosságával függ össze, hogy általában nem korlátozódnak a sérelmet okozó ország területére az ezzel összefüggő intézkedések; az állam ugyanis ebben az esetben a sérelmet magáévá teszi, így saját területén is elvégez bizonyos eljárásokat. A tárgyalt jelző kevésbé vezethető le a hatályos diplomáciai jog szabályaiból, azonban jól tükrözi az uniós jogalkotó következetlen fogalomhasználatát. Az „intézményi” kritérium megalkotásával arra a – mind a diplomáciai, mind a konzuli egyezményben megtalálható – szabályra utal helyesen, hogy diplomáciai szervek is elláthatnak konzuli típusú védelmet.<sup>[20]</sup>

### 3.1.2. Az EUMSZ 23. cikk, mint egyéni jog

Az EUMSZ 23. cikkének szabályozási koncepciója teljesen eltér az 1961-es és 1963-as egyezmények elveitől. Míg a két bécsi konvenció az államközi viszonyok egyik területeként kezeli a diplomáciai és a konzuli védelem nyújtását, és nem szól a védelmi fajták egyéni jogként való elismeréséről,<sup>[21]</sup> addig a 23. cikk harmadik fordulata explicite kimondja, hogy „...*bármely uniós polgár jogosult bármely állam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam állampolgárai...*”.

[18] Schönberger, 2006. 480.

[19] „räumlich-institutionell”

[20] Diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény 3. cikk 2. pont: „*E szerződés egyik rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy a diplomáciai képviselő nem fejthet ki konzuli tevékenységet*”.

Konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény 3. cikk: „*A konzuli feladatokat a konzuli képviselők végzik. E feladatokat az Egyezmény rendelkezéseinek megfelelően diplomáciai képviselők is végezhetik*”.

[21] Nascimbene, i. m., 3.

### 3.1.2.1. A közvetlen hatály kérdése

A legkézenfekvőbb megoldást Annemarieke Vermeer-Künzli szerint az EKSz 20. cikkének (jelenleg EUMSZ 23. cikk) jogi jellege nyújtja, ez adott esetben azt jelenti, hogy a tárgyalt rendelkezés az Unió első pillérét képező EK-Szerződés része,<sup>[22]</sup> és mint ilyen az egyének számára is közvetlenül alkalmazható jogot biztosít.<sup>[23]</sup>

Az uniós joganyag *közvetlen hatály*ának elve nem azt jelenti, hogy ez a vizsgálat tárgyát képező jogi aktus egészére vonatkozó, annak minden cikkét átfogó princípium; a joganyag egyes rendelkezéseit külön-külön kell elemezni annak eldöntéséhez, hogy mi minősül közvetlenül alkalmazhatónak és mi nem.<sup>[24]</sup>

Az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlatában alakultak ki azok a kritériumok, amelyek segítségével eldönthető, hogy egy adott joganyag meghatározott szabálya közvetlen hatállyal bír-e. A Bíróság tevékenysége során kifejecesedett feltételeket Trevor C. Hartley összegezte és csoportosította az alábbiak szerint:<sup>[25]</sup>

- *a rendelkezés „feltétel nélküli” volta* azt jelenti, hogy a jog keletkezése nem enged valamely uniós vagy tagállami jogalkotó vagy valamely hatóság részéről megítélést vagy diszkréciót;
- *a rendelkezés „alkalmazása ne függjön közösségi vagy tagállami szervek további intézkedésétől”*: adott előírás ezáltal akkor bír közvetlen hatállyal, ha nem ír elő további normatív vagy végrehajtó jellegű rendelkezés megalkotását közösségi vagy tagállami szervek számára, illetőleg nem állapít meg valamilyen határidő lejártát az alkalmazás feltételéül;
- *a rendelkezés „kellően pontos (világos és egyértelmű)” volta*: a kritérium megfogalmazásával a Bíróság arra utal, hogy az általános, bizonytalan tartalmú kifejezések nem teszik lehetővé a jogok és kötelezettségek tartalmának megismerését, s ezáltal a tagállami bíróságok és közigazgatási szervek általi alkalmazást;
- *a rendelkezés „negatív kötelezettséget előíró” volta*: a feltétel eredetileg a más tagállam állampolgáraival szembeni diszkriminatív tagállami jogszabályok eltörlésére vonatkozott, ezt a Bíróság gyakorlata annyiban módosította, hogy közvetlen hatállyal bírónak tekinti azokat a pozitív (tevéssé irányuló) kötelezettségeket előíró szabályokat is, amelyek határidőhöz kötöttek, és e határidőnek az adott tagállami szerv nem tett eleget.

A fenti kritériumrendszer alapul véve, az EUMSZ 23. cikke közvetlen hatályának vizsgálatakor a következők állapíthatók meg:

[22] A tanulmány megírásakor még az EK Szerződést, és annak 20. cikkét elemezte a szerző (amely lényegileg megegyezik az EUMSZ 23. cikkével), ennek köszönhető a pillérrendszerre utalás.

[23] Vermeer-Künzli, Annemarieke: Comments on the Green Paper on Diplomatic and Consular Protection of Union citizens in third countries. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/consular\\_protection/contributions/contribution\\_academics\\_leiden\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_leiden_en.pdf) (2009. december 21-i állapot) 2.

[24] Várnay-Papp, 2005, 263.

[25] Hartley, 2007, 192–197. és Várnay-Papp, 2005, 260–263. felhasználásával.



- A tárgyalat cikk feltétel nélkülinek tekinthető abban az értelemben, hogy nem enged a tagállami jogalkotó számára semmilyen, a saját állampolgáraival való bánásmódtól eltérő feltétel megállapítását, illetve ilyen szabály alkalmazását más tagállam honosaival szemben. A rendelkezés feltétel-nélkülisége így eleget tesz az egyenlő bánásmód és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó követelményeknek.
- A 23. cikk nem tesz eleget a másodikként megfogalmazott feltételnek, ugyanis már a második bekezdés is előírja a tagállamok között kialakítandó szükséges rendelkezések elfogadásának és a védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalások megkezdésének kötelezettségét – ezen kritériumoknak azonban sem a tagállamok, sem az uniós szervek nem tettek eleget.<sup>[26]</sup>
- A rendelkezés ugyan „világosan és egyértelműen” szól a diplomáciai és konzuli hatóságok által nyújtandó védelemhez való jogról, azonban a hatályos nemzetközi jogi szabályok tükrében ez nem tekinthető pontos megfogalmazásnak. A cikk nem utal a diplomáciai és konzuli védelem eltérő jellegzetességeire,<sup>[27]</sup> így nem nyújt (nem is nyújthat) iránymutatást a keletkező gyakorlati problémák áthidalására sem.
- A negyedik kritériumnak – az első feltétellel összhangban – a 23. cikk részben eleget tesz azzal, hogy tiltja az eltérő bánásmód alkalmazását más tagállamok állampolgáraival szemben. A rendelkezés lényegi része azonban – amely jogot; meghatározatlan tartalmú jogot biztosít – nem felel meg az utolsó feltételnek.

A Bíróság által megfogalmazott előírások közül tehát az elsőnek, valamint a harmadik és a negyedik kritériumnak részben eleget tesz a 23. cikk, a közvetlen alkalmazhatóságot azonban a második feltétel zárja ki egyértelműen; a tárgyalat szabály azáltal nem tekinthető közvetlen hatállyal bírónak, hogy – mintegy az alkalmazás feltételeként – megköveteli a tagállamoktól a szükséges rendelkezések elfogadását.

### 3.1.2.2. Az Alapjogi Charta rendelkezései

Az uniós jogalkotó azon szándékát, hogy a diplomáciai és a konzuli védelmet egyéni jogként ismerje el, leginkább a 2000-ben „ünnepélyesen deklarált” Alapjogi Charta 46. cikke tükrözte, mely tartalmilag átvette a korábbi EKSz 20. cikkét az alábbi szöveggel:

*„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.”*

[26] Erre a legjobb példa a Parlament 2007. novemberi jelentése, amely 8. pontjában arra szólítja fel a Bizottságot, hogy nyújtson be módosító javaslatot a 95/553/EK rendelethez annak érdekében, hogy az tartalmazza – többek között – a diplomáciai védelem igénybevételének szabályait is.

[27] Dugard, 2006, 10.

Az uniós jogalkotó célját a fenti rendelkezés több szempontból alátámasztja. Erre utal egyrészt maga a tény, hogy az Alapjogi Charta szabályai közé is beiktatták az akkori EK Sz 20. cikknek megfelelő szöveget, másrészt ezt bizonyítja a nyilatkozatban szereplő cikk megfogalmazása is: a „*bármely uniós polgár jogosult*” szövegrész itt már nem a harmadik, hanem – az alapjogi jellegnek megfelelően – az első fordulatban szerepel.

A cikk szövegezése tükrözte tehát az uniós jogalkotó azon szándékát, hogy a közös külhoni védelem egyéni jogként is elismerhető legyen, azonban a védelem Alapjogi Chartán keresztüli jogosultsága több kérdést vetett fel. EHELYETT: azonban a védelem Alapjogi Chartában történő jogosultságkénti rögzítése több kérdést vetett fel.

A Charta nem kötelező jellegét támasztották alá már a keletkezési körülményei is. A dokumentum létrehozása nem a szokásos szerződéskötési eljárásnak megfelelően történt.<sup>[28]</sup> A Chartát nem erősítették meg a tagállamok, hanem csak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság hirdette ki ünnepélyesen. Mivel csak az említett szervek ismerték el *magukra nézve* kötelező erejűnek a dokumentumot, ebből nem következett annak általános kötelező ereje, illetve közvetlen alkalmazhatósága.<sup>[29]</sup>

A dokumentum rendelkezései is a deklaratív jelleget erősítették. Már a Preambulum ötödik mondata megfogalmazza, hogy célja csupán „...*az alapvető jogok megerősítése e jogoknak egy chartában való kinyilvánítása útján*”, ezáltal utasítja el annak lehetőségét, hogy jogokat konstituáljon.

Az Alapjogi Charta jogi státusában eredményezett lényeges változást a Lisszaboni Szerződés által módosított EU Szerződés 6. cikkének első mondata, amely kimondja, hogy „*Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések*”. Az Alapjogi Charta szövege nem került be tehát a szerződésekbe, hanem a Reformszerződés egy *utaló szabállyal* tette kötelezővé annak rendelkezéseit.

Az uniós polgároknak tehát immár *egyéni jogává* lett, hogy a harmadik államok területén igénybe vegyék bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A 6. cikk második mondata ugyanakkor rögzíti, hogy „*A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatáskörét*”. A szerződésekhez fűzött nyilatkozatok közül az első magyarázza e cikk szabályait. A dokumentum az Alapjogi Chartában foglalt jogok eredőjeként az Emberi Jogok Európai Egyezménye mellett a tagállamok közös alkotmányos hagyományait jelöli meg. A jogalkotó itt általános értelemben használja e fogalmat, tartalmilag azonban ez összhangban áll az EUMSZ 23. cikkének és Alapjogi Charta 46. cikkének szabályaival; vagyis az uniós polgárt olyan szintű védelem illeti meg más tagállam részéről, amelyet az a saját állampolgárának biztosít. E jog tartalmának felderítéséhez meg kell tehát vizsgálni a védelem hatókörét.

[28] Asztalos, 2002, 309.

[29] Storst, 2005, 48.

### 3.1.2.3. A polgárok védelmének hatóköre

A jogirodalomban általánosan elfogadott, hogy az EUMSZ 23. cikke elsősorban az Unió alapértékének tekinthető diszkrimináció tilalmának egyik leképeződése.<sup>[30]</sup> Az EUMSZ a 18. cikkben alapelvi szinten fogalmazza meg, hogy „A Szerződések alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés”.

Ezen alapelvi szabálynak felel meg a 23. cikk első mondatának harmadik és negyedik fordulata, amely kimondja, hogy „bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam polgárai”.

A rendelkezés ezáltal az egyenlő bánásmódhoz való egyéni, szubjektív jogként is értelmezhető. Az EUMSZ 23. cikk ezzel azonban *nem* alakít ki egy minden uniós tagállam állampolgára által egységes feltételekkel igénybe vehető, *objektív* védelmi koncepciót, és *nem* biztosítja *feltétlenül* sem a diplomáciai sem a konzuli védelemhez való jogot, csak akkor és olyan mértékben, amennyire a védelmet nyújtó másik tagállam garantálja azt.<sup>[31]</sup>

A fenti megállapítások tükrében értelmezhető a 23. cikk második mondata is, ami alapján „a tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket”. A tárgyalt mondat rendszertani helyzete is arra utal, hogy ezen szabályok célja nem a különböző védelmi rendszerek egymáshoz hasonlóvá tétele, harmonizálása. A rendelkezés csak kölcsönös nyitást kíván elérni a más tagállamok állampolgárai számára, de a nemzeti jogok adta keretek között, azok eszközeinek felhasználásával.<sup>[32]</sup> Ugyanígy a tárgyalt cikk keletkezési körülményei sem utalnak arra, hogy a nemzeti védelmi rendszerekben fennálló különbségeket egy minimális követelményrendszer felállításával általánosan egységesíteni kellene.

A Bizottság a 2006. novemberi zöld könyvében felismerte a szabályozás ismertett jellegzetességeit annak kimondásával, hogy „az Unió polgárai a védelem annyi fajta szabályozásával állnak szemben, ahány tagállam létezik”. Ezzel összefüggésben javaslatot tesz a tagállamoknak, hogy vizsgálják meg a védelem egyes aspektusainak eltérését annak érdekében, hogyan lehetne egységes védelmet biztosítani a polgároknak, állampolgárságuktól függetlenül.<sup>[33]</sup>

Erre reagálva a Parlament a 2007 novemberében kibocsátott jelentésében már az állampolgárságtól független, valamennyi uniós polgárt megillető hasonló védelmi szint elérését tűzi ki célul, és ennek érdekében felszólítja a Bizottságot, hogy – a Jogi Szolgálat megbízásán keresztül – tanulmányozza annak lehetőség-

[30] Dugard, 2006, 9.

[31] Storost, 2005, 221.

[32] A Lisszaboni Szerződést megelőzően hatályban lévő EKSz 20. cikk még a „tagállamok kialakítják az egymás között szükséges szabályokat” szövegrészt tartalmazta. E fordulat a szorosabb együttműködés lehetőségét foglalta magában, de ezt ennek módját nem határozta meg.

[33] Zöld könyv – Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országban. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:HU:PDF> (2010. január 10-i állapot) 3. pont

gét, az alapító szerződések tartalmazzak-e jogi alapot a diplomáciai és a konzuli védelem területén létező tagállami jogszabályok közelítésére.<sup>[34]</sup>

A polgárok védelemhez való jogának, illetve e jog eltérő hatókörének legszélsőségesebb példája az Egyesült Királyság, melynek állampolgárai – az Unióban egyedülálló módon – nem rendelkeznek sem a konzuli együttműködés, sem a diplomáciai védelem igénybevételéhez való joggal, így az ezt szabályozó joganyag is hiányzik.<sup>[35]</sup> A megoldatlan jogi helyzetet jól mutatja a brit kormánynak a 2006. novemberi zöld könyvre reagálva kiadott, a Parlamenthez intézett jelentése, mely két problémás aspektusra is rávilágít: egyrészt az akkori EKSz 20. cikkben rögzített kötelezettség ellenére sem alkottak legalább a konzuli védelemről törvényt, másrészt az Egyesült Királyság vonakodik elismerni a 20. cikk és a 95/553 EK-határozat kötelező érvényét, mint az uniós polgárok védelemhez való jogát megalapozó rendelkezéseket.<sup>[36]</sup>

A brit szabályozás, illetve annak hiánya ténylegesen csak az EK-határozatnál jelent rendezetlen jogi helyzetet; míg a 20. cikk (jelenleg EUMSZ. 23. cikk) a védelemhez való jog tartalmát tekintve egy utaló szabály, addig a határozat már konkrét védelmi feladatokat ír elő a tagállamok külképviseletei számára – ehhez azonban az Egyesült Királyság esetében hiányzik a jogi alap.

A fentiek mellett a jogirodalomban további vitát okoz annak megítélése, hogy a védelem kiterjed-e a tagállamok állampolgárai mellett azok jogi személyeire vagy sem. Fischer a 95/553 EK-határozatban felsorolt védelmi esetekre hivatkozva érvel amellett, hogy azokat – jellegükönél fogva – csak természetes személyek vehetik igénybe,<sup>[37]</sup> így a védelem erre a személyi körre korlátozódik. A határozat többi rendelkezésére, valamint a vonatkozó uniós joganyag egészére figyelemmel azonban nem zárható ki a jogi személyek védelmének lehetősége.<sup>[38]</sup> Emellett szól az a nemzetközi jogban általánosan elfogadott elv, hogy az az állam, amelyiknek honosa, diplomáciai és konzuli védelemben részesíti az érintett jogi személyt – nehezen lenne érthető, hogy a közösségi jogi előírások miatt térnének el ettől az elvtől.<sup>[39]</sup>

A különböző szabályozásokból eredő problémák a tagállami joganyagok sokszínűségére tekintettel vég nélkül folytatható. A jogszolgáltatás valamennyi szegmensét átfogó visszásságra, a *protection shopping* veszélyére figyelmeztet több szerző. E jelenség kialakulásának számos oka lehet.

A tagállamok eltérő szabályozása, a belső jogukban biztosított védelem mértékének különbözősége előidézhet egy ilyen, vagy ehhez hasonló helyzetet. A harmadik országban tartózkodó uniós polgárok nyilván szívesebben fordulná-

[34] J. és 2. pont

[35] Geyer, i. m., 2.

[36] Nascimbene, i. m., 2.

[37] Segítségnyújtás halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén; segítségnyújtás erőszakos bűncselekmény áldozatainak; a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítség és hazatelepítésük.

[38] Részletes elemzését lásd 3.1.1.1. alfejezet.

[39] SzczeKalla, 1999, 325-326.

nak egy olyan államhoz – ilyen többek között Lengyelország –, melynek alkotmánya *kötelezi az államot* az állampolgárainak külföldi védelmére,<sup>[40]</sup> s kevesebben választanak például hazánk külképviseleteit, ugyanis Alkotmányunk csak egy többértelmű, alapvetően a konzuli védelemre korlátozódott alanyi jogot tartalmaz.<sup>[41]</sup>

Emellett a tagállamok különböző szintű fejlettsége, gazdasági ereje, az adott harmadik államhoz való eltérő viszonyuk is felvetheti a *protection shopping* veszélyét – s a jogaiban sértett uniós polgárok magatartását valószínű inkább ez a tényező fogja befolyásolni.<sup>[42]</sup> Stein itt hívja fel a figyelmet arra is, hogy a 95/553 EK-határozat 4. cikkében<sup>[43]</sup> foglaltak megvalósítási módjának mikéntjére nem ad további eligazítást az uniós jogalkotó. Ehhez hasonló visszasságok elkerülésére jelenthet megoldást az ún. *közös hivatalok* felállítása.<sup>[44]</sup>

Geyer veti fel annak a lehetőségét, hogy egyes államok – annak tudatában, hogy állampolgáraik számára a közösségi jog alapján más tagállamok úgyszólván segítséget nyújtanak – a nemzeti jogukban eszközölt módosítások által csökkenthetik az általuk korábban biztosított védelem mértékét és terjedelmét. Ez olyan folyamatokat indíthat meg, melynek során a nemzeti jogok mellett az uniós jog is – tartalmát tekintve – degradálódhat.

Ajánlatosnak tartom egy minimális követelményrendszernek az uniós joganyagba történő beépítését az alábbi elvek alapulvételével:

- a) jogi biztosítékokkal megerősíteni a sérelmet szenvedett polgárok védelmét, beleértve ebbe az uniós és a nemzeti szabályozást is;
- b) megakadályozni, hogy a tagállamok eljelentéktelenítsék a magukra nézve kötelezőnek elismert uniós szabályokat; azaz ténylegesen nyújtsanak védelmet az arra rászoruló más tagállami állampolgároknak;
- c) elhárítani az EUMSz 23. cikkének erőzióját, vagyis annak veszélyét, hogy a tagállami szabályozás terjedelmének csökkentése által a rendelkezés tartalmát tekintve veszítsen jelentőségéből.<sup>[45]</sup>

A tagállamok ezzel teljesíthetik az Uniónak az EU Szerződés 4. cikkében foglalt elvárását, ami felszólítja őket, hogy „*tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, mely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását*”, és eleget tehetnek az EUSz 3. cikkében szereplő szolidaritás követelményének.

[40] Nascimbene, i. m., 2.

[41] Lásd bővebben: Hargitai, 1997, 150–153.

[42] Stein, i. m., 38.

[43] „*A diplomáciai és konzuli képviseletek, az 1. cikk sérelme nélkül, a védelem iránti kérelmek hatékony kezelése érdekében gyakorlati intézkedésekben állapodhatnak meg.*”

[44] Lásd 3.2. alfejezet.

[45] Geyer, i. m., 8. felhasználásával.

### 3.1.3. A rendelkezés nemzetközi jogi szemszögből

Az Európai Unió tagállamaira is kötelező nemzetközi jogi normák szerint a diplomáciai és a konzuli védelem nyújtása az érintettek részére az állampolgárságuk szerinti állam tevékenységi körébe tartozik. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott uniós polgárság kiemelkedő jelentőséggel bír az EU működésében; az uniós intézmények hivatottak biztosítani a jogintézményből eredő részjogosultságok érvényesülését az Unió területén. A hatályos nemzetközi jog alapján ez azonban még nem teremt azonos állampolgárságot a huszonhét tagállam honosai részére az Unió területén kívül.<sup>[46]</sup>

#### 3.1.3.1. A rendelkezés és a harmadik államok viszonya

John Dugard, az ENSZ speciális rapporteurje a már említett *Diplomáciai védelemről szóló hetedik jelentésben*<sup>[47]</sup> fogalmazta meg nemzetközi jogi szempontból az EUMSz 23. cikke ellen felhozható legfőbb kifogást, hogy az megsérti a *pacta tertiis nec nocent nec prosunt elvet*.<sup>[48]</sup> Ez adott esetben azt jelenti, hogy az uniós szerződések is nemzetközi jogi szerződések, így köti ezeket a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény<sup>[49]</sup> 34. cikke, mely szerint „A szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre”. Így az Unió egyik jogi aktusa – legyen az akár elsődleges, akár másodlagos jogforrás, vagy „alkotmány” – sem köti az EU-n kívüli harmadik államot. A hatályos nemzetközi jog alapján tehát a harmadik államoknak nem kell betartani az uniós jogszabályokat és ezáltal nem kötelesek azon állam által nyújtott diplomáciai védelmet elismerni, amely nem a sérelmet szenvedett személy állampolgárság szerinti állama.<sup>[50]</sup>

Nemzetközi jogilag tehát az Unió diplomáciai védelem nyújtására való joga nem valósul meg; az *act de gouvernement* (azaz a diszkréción alapuló kormányzati döntés) jogilag nem kényszeríthető ki. Az EU-s tagállam személyi főhatalma az ilyen harmadik országokkal szemben így erősen korlátozott: a *protectiót* – a védelmet – bármely más állam biztosíthat, de ezen jogának harmadik ország általi alávetésről – a *subjectióról* – már nem beszélhetünk.<sup>[51]</sup>

[46] Vermeer-Künzli, i. m., 1.

[47] Dugard, 2006, 10.

[48] A jelentésben még az EKSz. 20. cikke szerepel.

[49] Kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

[50] Vermeer-Künzli, i. m., 1.

[51] Doehring, 2003, 904.

### 3.1.3.2. Az állampolgárság követelményének különböző dimenziói és elméletek a követelmények enyhítésére

A helyzetet tovább nehezíti, hogy a Nemzetközi Bíróság a Nottebohm-ügyben hozott ítéletében megállapította a diplomáciai védelmet nyújtó állam és az érintett állampolgár között a tényleges, effektív *kapcsolatot* követelményét.<sup>[52]</sup> Dugard mutat rá, hogy doktrína szigorú alkalmazása a mai globalizálódó világban – amikor az egyén és az állam kapcsolata kevésbé szoros – emberek millióit zárna ki a diplomáciai védelem igénybevételének lehetőségéből.<sup>[53]</sup> Emiatt ő a doktrína liberális értelmezését támogatja a jóhiszeműség vélelmének megfogalmazásával; ez nála azt a feltevést jelenti, hogy „*az állampolgárság adományozása diplomáciai védelem nyújtásának céljából nem rosszhiszeműen történt*”.<sup>[54]</sup> Ez valamelyest már oldja a *nationality rule* szigorú szabályát, de az uniós polgárok védelmét csak közvetve érinti.

A jogtudományban egyéb elméletek is megfogalmazódtak a védelem más ország állampolgáira való kiterjeszhetősége érdekében.

A Nemzetközi Jogi Intézet az 1965-ös varsói ülészakán készült dokumentumában fogalmazta meg azt a tételt, hogy „*nemzetközi igény érvényesíthető olyan sérelmet szenvedett egyén érdekében, aki az adott állam állampolgársági karakterével rendelkezik; ha az adott állam állampolgára, vagy olyan személy, akit az állam a nemzetközi jog alapján saját állampolgáraihoz hasonlóvá tett diplomáciai védelem nyújtásának szándékával*”.<sup>[56]</sup> Az Intézet által megfogalmazott tétel több kérdést vet fel. Nem ad konkrét választ a dokumentum egésze sem arra, hogy mit jelent az „állampolgársági karakter” fogalma, sem arra, hogy kik az „állampolgárokhoz hasonlóvá tett” egyének. Az viszont egyértelmű, hogy a fenti megfogalmazás a *nationality rule* elvének enyhítését célozza, nem világos azonban, hogy az Intézet milyen jogi szabályozás esetén tartja elfogadhatónak a diplomáciai védelem nyújtását más állam polgárai részére.

Az uniós polgárság esetén a fenti tétel több szempontból is vizsgálható. Szűk értelemben az uniós polgárság bevezetésével mondhatni egy *közös jogi helyzet* jött létre; e *ténynél* fogva egy adott tagállam a másik állam állampolgárát hasonlóknak ismeri el. Tág értelemben a közös jogi helyzetet az Unió, mint szupranacionális szervezet hozta létre, így ebből nem következik az, hogy a tagállam tette jogilag

[52] Lamm, 1995, 74–79.

[53] Dugard, John: First report on diplomatic protection (2000). <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/330/76/PDF/N0033076.pdf?OpenElement> (2010. január 10-i állapot) 41.

[54] „a conformer of nationality will be recongnized for the purpose of diplomatic protection provided it is not made in bad faith”

[55] The National Character of an International Claim Presented by a State for Injury Suffered by an Individual. [http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1965\\_var\\_01\\_en.pdf](http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1965_var_01_en.pdf) (2010. január 12-i állapot)

[56] „An international claim presented in respect of an injury suffered by an individual possesses the national character of a State when the individual is a national of that State or a person which that State is entitled under international law to assimilate to its own nationals for purposes of diplomatic protection.”

hasznalóvá a másik állam polgárait a sajátjaihoz. Nemzetközi jogilag azonban az államok közötti megállapodások bármely formája – legyen az bilaterális, vagy multilaterális szerződés – *res inter alios actának* minősül, ami alapján harmadik államok nem kötelesek elfogadni az uniós polgárságból eredő diplomáciai vagy konzuli védelmet.<sup>[57]</sup>

Nem bírnak kötelező erővel a harmadik államra nézve azon aktusok sem, amelyekkel egy adott állam egy másik állam honosát „állampolgársági karakterével” ruházza fel, és ezzel a saját állami felségjogából eredő védelemre jogosítja az érintett egyént valamely harmadik országban. A szabály abból a nemzetközi szokásjog részévé vált ítéletből vezethető le, mely szerint az államok önmaguk részére kötelezettséget megállapító egyoldalú aktusai nemzetközi jogilag is kötelező erővel bírhatnak és ez más államok javára jogot keletkeztethet.<sup>[58]</sup> Az itt felvázolt konklúzió a tétel másik oldala: az államok egyoldalú aktusaikkal másik ország részére kötelezettséget nem, csak jogot alapíthatnak.

Szintén a diplomáciai és konzuli védelem kedvezményezettjeinek tágabb köre mellett érvel Daniel Patrick O’Connell 1970-es művében.<sup>[59]</sup> Javasolja, hogy „*az államoknak addig kellene lehetőséget biztosítani az állampolgáraik ügyeinek előadására, ameddig a megfelelő kapcsolat fennáll, és talán az állampolgárság hiánya esetén is, ha [a kapcsolat] szokásszerűen az állampolgárság formáját ölti*”.<sup>[60]</sup>

O’Connell idézett felvetése nemzetközi jogi oldalról nézve a már tárgyalt Nottebohm-ítélet nyomán kialakult követelményt kívánja enyhíteni. Az állampolgárságot az államhoz fűződő effektív kapcsolattal összekötő fogalmi párosból ő magát az állampolgárságot emeli ki, és elegendőnek tartja az „állampolgársági formájú” kapcsolat szokásszerű meglétét. Nyilván ezzel olyan egyén és állam közötti viszonyokra céloz, mint például az adott ország területén történő hosszabb idejű tartózkodás vagy adott esetben a többéves állami szolgálat.

A megfogalmazott elv az uniós polgárok azon körére alkalmazható csak, akik más tagállammal kerültek ilyen effektív kapcsolatba; ott munkát vállaltak, valamilyen tevékenységet végeztek az adott állam érdekében stb. Figyelembe véve az Unió lakosságának növekvő mobilitását, az egyén és az állam közötti kapcsolat Dugard által fent felvázolt lazulását; egy ehhez hasonló elv kodifikálásának nagy gyakorlati jelentősége lehet, azonban egy ilyen szabályozás a jellegéből adódóan nem nyújthat teljes körű, valamennyi uniós polgár által igénybe vehető védelmet.

Az O’Connell által felvetett koncepció ugyanakkor megoldást jelenthetne nemcsak az uniós polgárok tagállami állampolgársággal – s így EU-s polgársággal – sem rendelkező családtagjainak védelmére, hanem megteremtene a lehetőségét annak, hogy a tagállamokban – számos esetben már több évtizede – életvitelsze-

[57] Szabó, 2006, 73.

[58] Lásd: Csendes-óceáni atomkísérletek ügye (1974), in: Bruhács, 2004, 82.

[59] O’Connell, 1970, 1033. – Stein, i. m., 36. oldalán lévő idézet felhasználásával.

[60] „that a State should be allowed to present a case for a national as long as an adequate connection exists, one perhaps falling short of nationality, though ordinarily taking the form of nationality”



rűen élő, ámde állampolgársággal szintén nem rendelkező bevándorlók védelme biztosítva legyen.

Ezt támogatja a Parlament a már idézett 2007. novemberi jelentésében is, amelynek 9. pontjában *„arra biztatja a Bizottságot, hogy a konzuli védelmet terjessze ki az uniós polgárok olyan családtagjaira is, akik harmadik államok állampolgárai, valamint az elismert menekültekre és hontalanokra, továbbá egyéb személyekre, akik ugyan nem rendelkeznek valamely ország állampolgárságával, de valamely tagállamban tartózkodnak és ezen tagállam által kiállított úti okmány birtokosai”*.

Az egyoldalú, állami szinten történő szabályozás útján – a hatályos nemzetközi jog szerint – nem lehet tehát a jogi háttérter megteremtési annak igazolásához, hogy az uniós tagállamok mi alapján nyújtanak diplomáciai, illetve konzuli védelmet más tagállamok honosainak harmadik ország területén.

### 3.1.3.3. A konzuli védelem nyújtásának lehetősége a Bécsi Konzuli Egyezmény alapján

A 23. cikkel kapcsolatban lényeges Hargitai József azon megállapítása, hogy a Bécsi Konzuli Egyezmény 8. cikke „különleges jelentőséggel bírhat” az Unió által nyújtandó konzuli védelem szempontjából. A 8. cikk ugyanis – a diplomáciai kapcsolatokról szóló egyezménnyel ellentétben – nem követeli meg a harmadik állam által nyújtandó védelem esetén a fogadó állam előzetes beleegyezését; elegendőnek tartja a küldő állam részéről a *„kellőképpen értesítést”*, valamint azt, ha a fogadó állam a védelem nyújtását *„nem ellenzi”*. A továbbiakban a szerző nem részletezi a megfogalmazott következtetést.

A fenti tétel úgy értelmezhető, hogy az Európai Unió illetve a tagállamai és a harmadik államok között nem szükséges semmilyen speciális megállapodás kötése a konzuli védelem nyújtásával kapcsolatban, elegendő az e szándékot tükröző, megfelelő értesítés.

Stein a már idézett művében a Konzuli Egyezmény 8. cikkét az EUMSZ 23. cikke második mondatával veti össze.<sup>[62]</sup> A 23. cikkel kapcsolatban megjegyzi, hogy sem a tagállamok, sem az Unió nem kezdte meg a *„védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat”*. Az általa már hivatkozott bizottsági jelentésre utalva<sup>[63]</sup> azonban kifejti, hogy a tagállamok – a Tanács soros elnökségének diplomáciai küldöttségein keresztül – a 8. cikknek megfelelően, *szóbeli jegyzék* útján már értesítették a harmadik országokat azon döntésükről, hogy kiterjesztik az általuk nyújtandó konzuli védelem személyi körét az adott harmadik országban képvisellel nem rendelkező tagországok állampolgáira.<sup>[64]</sup>

[61] Hargitai, 2005, 269–370.

[62] A tanulmányban még az EKSz. 20. cikke szerepel.

[63] (first) Report of the Commission on the Citizenship of the Union. 7. o.: „...The authorities of all third countries were informed of these guidelines [Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by the EC Mission in Third Countries] by the Presidency by note verbale...”

[64] Stein, i. m., 34.

A soros elnökség szóbeli jegyzéke nem felel meg a Konzuli Egyezmény azon cikkének, mely a harmadik ország részéről történő konzuli védelem gyakorlását magának a küldő államnak a „*kellőképpen értesítéséhez*” köti, ugyanis nem a tagállamok egyenként jelentették be ezt a harmadik államoknak, hanem maga az Unió, mint a tagállamokat magába tömörítő szervezet.

A konzuli védelem nyújtásának feltételei azonban *de facto* mégis létrejöttek; ugyanis egy állam sem jelezte, hogy ellenezné a védelem nyújtását. A konzuli védelem esetén ez érthető is; nem jelent a harmadik állam számára semmilyen hátrányt vagy kellemetlenséget, ha valamely képvisellel nem rendelkező tagállam bajba került állampolgárainak egy másik tagállam – a konzuli védelem jellegéből adódóan elsősorban adminisztratív, közreműködő-jellegű – segítséget nyújt.<sup>[65]</sup> Hosszútávon ez azonban nem jelenthet megfelelő megoldást, szükséges a normákban történő rögzítése a *de jure* védelem megteremtése érdekében.<sup>[66]</sup>

#### 3.1.3.4. A diplomáciai védelem jogi kereteinek megteremtésére vonatkozó elképzelések

A konzuli védelem nyújtásának feltételei tehát részben adóttak. Az uniós jogalkotó szándéka azonban az volt, hogy tagállamai a konzuli mellett diplomáciai védelmet is képesek legyenek biztosítani más tagállam állampolgárainak. Dugard fejt ki, hogy az Unió ezen céljának tükrében a jelenlegi szabályozás sikertelen, a hatályos rendelkezések csak konzuli közreműködés megalapozására alkalmasak.<sup>[67]</sup>

A szabályozás nem megfelelő jellegét maga az Unió is expliciten elismeri; az Európai Parlament már idézett 2007. novemberi jelentésének I pontja egyúttal javaslatot tesz a helyes szabályozás mikéntjére is, a vonatkozó rendelkezés így szól: „...késelem nélkül létre kell hozni az 1995-ös határozat kibővítésére irányuló felülvizsgálat feltételeit, és a határozat alkalmazási körébe kell vonni a diplomáciai védelmet”.

Álláspontom szerint a 95/553/EK határozat ilyenén módosítása nem jelenthet a hatályos nemzetközi joggal harmonizáló megoldást.

A diplomáciai védelem, és az ezt biztosító eszközök meghatározása az államok diszkrecionális joga; ha a 23. cikk második mondatának első fordulata alapján az uniós tagállamok lemondanak erről, illetve megállapítják a gyakorlásának módját: ez szuverén döntésüknek tudható be és nemzetközi jogilag problémátlan.

A rendelet módosítása útján történő szabályozás azonban nem felel meg a Bécsi Diplomáciai Egyezmény 46. cikkének, amely a harmadik állam által nyújtandó diplomáciai védelmet akkor engedélyezi, ha a fogadó állam előzetesen beleegye-

[65] Stein, i. m., 34.

[66] Lásd 3.1.3.5. alfejezet.

[67] Dugard, 2006, 10.

[68] „A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket.”

[69] „A küldő állam a fogadó állam előzetes beleegyezésével és a fogadó államban nem képviselt harmadik állam felkérésére elláthatja harmadik állam és állampolgárai érdekeinek időleges védelmét.”

zett abba.<sup>[69]</sup> A parlamenti jelentésben felvázolt javaslat azonban nem a két fél konszenzusára épít, hanem az Unió egyoldalú aktusával kívánná a kialakult jogi helyzetet rendezni. Ez a megoldás azonban a *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* már tárgyalat elvét vetné fel, amely alapján a tagállamok által megalkotott szabály a harmadik állam terhére semmilyen kötelezettséget nem keletkeztethetne.

### 3.1.3.5. Az EUMSZ 23. cikke második mondatának jogi jellege és a lehetséges megoldás felvázolása

Kielégítő megoldást a fennálló jogi kereteknek megfelelően kizárólag a hatályos vagy a kialakítandó nemzetközi szintű jogi szabályozás adhat. Ezt tükrözi az EUMSZ 23. cikk második mondata is, mely szerint: „A tagállamok [...] megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.”

E mondat jogi jellegét illetően fogalmazza meg Peter Szcsekalla, hogy formailag ez sem elsődleges, sem másodlagos közösségi jogforrásnak nem tekinthető. Az elsődleges jelleget az zárja ki, hogy sem az EUSz 48. cikke<sup>[70]</sup> szerinti általános szerződésmódosítási eljárásról, sem az EUMSZ 25. cikke<sup>[71]</sup> szerinti uniós polgárságot képező jogok „megerősítését és kibővítését” célzó rendelkezések elfogadásáról nincs szó. Az idézett fordulat azért nem másodlagos jogforrás, mivel nem valamelyik közösségi szerv, hanem maguk a tagállamok hozták létre a Maastrichti Szerződéssel történő beillesztéssel. Ez alapján a 23. cikk második mondata így csupán *kormányközi megállapodásnak* tekinthető.<sup>[72]</sup>

Az EUMSZ 23. cikke – a hatályos nemzetközi jog azon szabályait szem előtt tartva, mely a diplomáciai és konzuli kapcsolatokat államközi viszonynak tekinti – *csak* a tagállamok számára állapítja meg a tárgyalások megkezdésének kötelezettségét.

Azonban az Unió eddigi gyakorlatára tekintettel mind a diplomáciai, mind a konzuli védelmet kielégítően rendező szabályozást nemcsak a kétoldalú nemzet-

[70] „Bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződések módosítására.”

Ha az Európai Tanács az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyszerű többséggel a javasolt módosítások megvitatása mellett dönt, az Európai Tanácsa elnök e a nemzeti parlamenteknek, a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek valamint az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak a képviselőiből álló konventet hív össze.”

„A módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette.”

[71] „A Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak e rész rendelkezéseinek alkalmazásáról. Ez a jelentés beszámol az Unió fejlődéséről.

Ennek alapján és e szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a Tanács az Európai Parlamentegyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére és kibővítésére. Ezek a rendelkezések csak azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.”

[72] Szcsekalla, 1999, 326.

közi egyezmények megkötése jelenthetné a tagállamok és a harmadik államok között. A Bizottság 2006. novemberi zöld könyve veti fel azt, hogy a harmadik államokkal lehetne kötni – a tagállamok és az Unió részvételét egyaránt biztosító – ún. *vegyes megállapodásokat*.<sup>[73]</sup>

A fentiekkel összefüggésben még mindig aktuális Tóth Judit azon megállapítása, mely szerint a hatályos szabályozás nyitva hagyja azt az eljárásjogi kérdést, hogy a tagállamok mennyire egységesen léphetnek fel, illetve maga az Unió tekintélyével és technikai jellegű közreműködésével segítheti-e ezen megállapodások mielőbbi megkötését.<sup>[74]</sup>

### 3.2. Az Unió által nyújtandó védelem kérdése

Az uniós szerveknek a külhoni védelemben betöltendő esetleges szerepének a problematikája az Elsőfokú Bíróság ítélkezési gyakorlatában merült fel először. Az ún. Odigitria-ügyben hozott ítéletben több olyan elvet mondott ki a Bíróság, amely megalapozhatná az Unió fellépésére való igényt, ezért az alábbiakban röviden ismertetem az eset körülményeit, és az ügyben hozott határozat főbb rendelkezéseit.<sup>[75]</sup>

1990 májusában a Bissau-Guinea és Szenegál partvonalához közeli határterületen a bissau-guinea-i parti őrség feltartóztatta a görög zászló alatt arra haladó „Theodoros M” nevű halászhajót, majd átkutatta a hajót és annak teljes rakományát. A bissau-guinea-i hatóságok azzal vádolták meg a legénységet, hogy jogosulatlanul hatoltak be idegen halászati területre. Lefoglalták a hajót, és a kapitányt bíróság elé állították.

Sikertelenül hivatkozott a kapitány és a hajó tulajdonosa arra, hogy az Európai Közösség halászati egyezményt kötött a szomszédos Szenegállal, ami egyértelműen halászati jogot biztosít a kérdéses területen. A bissau-guinea-i hatóságok ezzel szemben arra hivatkoztak, hogy a szóban forgó zóna már Bissau-Guinea felségterületéhez tartozik, ezért a Szenegál által biztosított halászati jog már tárgytalan.

Az Európai Bizottság helyi delegációi megpróbálták ugyan békíteni a felek között, végül azonban a kapitányt magas pénzbírságra ítélték, a hajót pedig csak váltságdíj átengedése után adták ki tulajdonosának, az Odigitria AAE halászati társaságnak.

Az érintett halászati társaság az Elsőfokú Bíróságnál pert indított a Tanáccsal és a Bizottsággal szemben azon az alapon, hogy e szervek nem nyújtottak megfelelő védelmet. Így többek között elmulasztották a kérdéses halászati területet kivenni a Szenegállal kötött egyezményből. Ezenkívül nem figyelmeztették a felperest a két állam között fennálló határvitákra, és az abból eredő esetleges következményekre sem. Végül azzal is kötelezettség-sértést követett el a Bizottság,

[73] 5. pont: a zöld könyv ekkor még Közösségről ír.

[74] Tóth, 2004, 804.

[75] Az Elsőfokú Bíróság 1995. július 6-i ítélete, T-572/93-ügy. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993A0572:EN:HTML> (2010. január 10-i állapot) és Storost, 2005, 17-19. felhasználásával.

hogy a feltartóztatást követően nem lépett kapcsolatba a bissau-guinea-i hatóságokkal annak érdekében, hogy haladéktalanul adják ki a „Theodoros M” hajót.

Az Elsőfokú Bíróság elutasította a keresetet, azonban az ítélet indoklásában figyelemreméltó elveket mondott ki. Megállapította, hogy az alperes szervek nem voltak arra kötelezve, hogy a vitatott övezetet a felperes védelme érdekében előzetesen kivegyék a Szenegállal kötött megállapodásból. Azonban a Bizottság delegációjának kötelezettsége lett volna, hogy a felperest megelőző célzattal figyelmeztesse a tevékenységéből eredő veszélyekre. Ez azért nem alapoz meg kártérítési igényt, mert a kapitány a határvitát már korábban is ismerte, így az elmulasztott figyelmeztetés nincs összefüggésben a „Theodoros M” feltartóztatásával.

Kártérítési igény abból is adódhatna, hogy a bizottsági delegáció a feltartóztatás után nem teljesítette kötelezettségét. A Bíróság azonban megállapította, hogy a küldöttség ebben a szakaszban már tett különböző lépéseket a felperes érdekében. Ebben az esetben tehát *„...nem kétséges, hogy a bissau-guinea-i bizottsági delegáció a kapitánnyal és a felperessel szembeni diplomáciai védelmi kötelezettségének eleget tett...”. Ezen véleményét annak kimondásával is megerősítette, hogy „a Bizottság nem szegte meg diplomáciai védelmi kötelezettségét”.<sup>[76]</sup>*

Az Elsőfokú Bíróság ítélete számos kérdést vet fel, különösen azért, mert indoklásában nem jelölt meg olyan jogszabályhelyet, amelyből e kötelezettség fennállása következne; ezen hivatkozás hiányában azonban nem lehet az ítélet segítségével feltárni a Bíróság határozatában megállapított feladatkör tartalmát.

Az Európai Unió védelmi kötelezettségének alapjául szolgálhatna az Amszterdami Szerződés által az EU-Szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései közé beillesztett szabályokat, amelyek jelenleg az EUSz 35. cikként szerepelnek, az alábbi szöveggel:

*„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviseleteik együttműködnek az e fejezet alapján elfogadott, az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.*

*Együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik. Hozzájárulnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett, az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez, valamint az említett szerződés 23. cikke alapján elfogadott intézkedések végrehajtásához.”*

Ezen cikk azonban nem alapozza meg az Unió védelmi feladatát. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is érvényesek Várnay Ernőnek a közös kül- és biztonságpolitika szabályaival kapcsolatban már idézett megállapítása, mely szerint „ebben a pillérben [...] az egységes álláspont, az egységes fellépés valóban

[76] *„...there is no reason to doubt that the Commission Delegation in Guinea-Bissau fulfilled its obligations [...] and its duty to provide diplomatic protection to the master and the applicant...” (77. pont)*

*„...the Commission did not act in breach of its duty to provide diplomatic protection...”(85. pont)*

valamennyi tagállam egyetértését igényli, jogilag tehát a tagállamok ezen a területen nem adták fel önálló döntési autonómiájukat”,<sup>[77]</sup> tehát ezen rendelkezések új feladatot, s hatáskört az Unió számára nem állapítanak meg.

A szabály részletesebb elemzése is ilyen eredményre vezet. Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglaltak „végrehajtásához való hozzájárulásról” szól a fordulat, nem pedig a végrehajtásáról. E cikk célja – többek között – a tagállamok közötti megfelelő munkamegosztás, valamint az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről szóló tanácsi határozatban foglaltak előmozdítása.<sup>[78]</sup> A cikk ilyen értelmezése – azaz egy olyan határozatra való közvetett utalás, amely nem az EU, hanem a tagállamok számára írja elő a védelem nyújtásának kötelezettségét – tovább erősíti azt, hogy itt nem az Unió újabb hatáskörét megállapító rendelkezésről van szó.<sup>[79]</sup>

A cikk második mondatának felsorolását – jellegénél fogva – természetesen egységében kell értelmezni; az EUMSZ vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásához való hozzájárulás eszközei az információcsere, és a közös értékelések készítése is.

Az együttműködés egyik megvalósulási formáját jelenti az ún. COREU-hálózat kiépítése,<sup>[80]</sup> amely a tagállamok külügyminisztériumai és az Európai Bizottság között létrehozott információs rendszer, amely ezáltal közvetlen kapcsolatot teremt az államok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint a Bizottság delegációi között. A rendszer nem a közös kül- és biztonságpolitika irányítását szolgálja, hanem a decentralizált végrehajtásának egyik legfőbb eszköze.<sup>[81]</sup>

A kooperáció elmélyítését szolgálja, hogy a Bizottság a már többször idézett zöld könyvben javasolja az ún. *közös hivatalok* felállítását.<sup>[82]</sup> A regionális küldöttségek létrehozását először Michel Barnier francia külügyminiszter a 2006. májusi jelentésében fogalmazta meg. A delegációk működésének célja az lenne, hogy olyan – gyakran válságok által sújtott – térségekben fejtsék ki érdekvédő tevékenységüket, ahol a tagállamok honosai jelentős összegű befektetésekkel rendelkeznek.<sup>[83]</sup> Barnier koncepcióját vette át a zöld könyv is, rámutatva a katasztrófák, járványok, terrorcselekmények vagy katonai konfliktusok esetén felmerülő csoportos kérelmek elintézésének nehézségeire. A bizottsági dokumentum négy ún. kísérleti övezetet jelöl meg, ahol az európai turisták nagy száma miatt indokolt lehet a védelmi mechanizmusok összehangolása; ezen területek a karibi térség, a Balkán, az Indiai-óceán és Nyugat-Afrika.

[77] Várnay-Papp, 2005, 65.

[78] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselőik általi védelméről

[79] Osztoivits, 2. köt., 2008, 1896.

[80] A kifejezés a francia *CORespondance EUropéenne* rövidítése. [http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu_en.htm) (2010. január 15-i állapot)

[81] Storost, 2005, 134.

[82] 4. pont

[83] For a European civil protection force: europe aid. [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/rapport\\_barnier\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf) (2010. január 15-i állapot) 20.

A közös hivatalok – nevükkel ellentétben – nem mint uniós szervek biztosítanák a védelmet, hanem az általuk gyakorolt funkciók a tagállamok közötti „helyettesítési rendszeren” alapulnának. A dokumentum szerint ez a feladatok méltányos módon való megosztását jelentené a tagállamok között. A zöld könyv itt már nyilvánvalóan az EUMSZ 23. cikkében foglalt azon jogosultságra utal, amely alapján az uniós polgárok igénybe vehetik más tagállamok diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét. A közös hivatalok az előbbi jogosultság intézményesülését jelentik abból a szempontból, hogy megkönnyítik az uniós polgárok azon döntését, hogy melyik képviselőre forduljanak. Egy ilyen rendszer kiépítése hasznos lehet a tagállamok számára is, ugyanis a hatékony koordináció által számos, nagy költségigényű képviselő fenntartása okafogyottá válna.

Itt jut szerep a Bizottság küldöttségeinek annyiban, hogy a közös hivataloknak a jövőben otthont adó intézmények – nemzeti képviselők, nagykövetségek – közé sorolja a zöld könyv.

A hatályos uniós joganyag – a nemzetközi jog szabályaival egyébiránt összhangban – nem teremti meg tehát a lehetőségét, hogy maga az EU nyújtson diplomáciai vagy konzuli védelmet; a hatáskörei csak a különböző mértékű együttműködésre, a tagállamok tevékenységének összehangolására terjednek ki a külhoni védelemmel kapcsolatban.

A zöld könyv e téren is hozhat némi változást, ugyanis az Odigitria-ítélettel összefüggésben javasolja hosszú távon „megvizsgálni a harmadik országok beleegyezésének biztosítását célzó lehetőséget, hogy az Unió gyakorolhassa a védelem feladatát a Bizottság küldöttségein keresztül, a közösségi illetékességhez kapcsolódó esetekben”.<sup>[84]</sup> A Közösség illetékessége itt az általa megkötött szerződések alkalmazási körére vonatkozik; a védelem igénybevétele így legfeljebb az uniós egyezmények megszegéséhez kapcsolódó jogsértések esetén válna lehetségessé.

## ÖSSZEGZÉS

Számomra a tanulmány írása közben kirajzolódott a probléma összetettsége, bonyolultsága. A témában az eddig publikált munkák jó néhány szempontra világítottak rá.

A legfőbb problémát az Unió és a harmadik államok közötti jogviszony megoldatlansága okozza. Az EU, mint nemzetközi szervezet nem rendelkezik a hatáskörök azon teljességével, mint valamely szuverén állam. Így ezek terjedelmének megfelelő meghatározását – az Európai Bíróság ez irányú törekvései ellenére sem – lehet kizárólag egyoldalú szabályok segítségével elvégezni. A diplomáciai valamint a konzuli védelmet rendező két egyezmény megfelelően szabályozza ezeket az államok közötti viszonyokban, de e rendelkezések – jellegüknél fogva – nem alkalmazhatóak az EU és a harmadik államok között. Meglátásom szerint itt az

[84] 5. pont.

Unió fellépésére lenne szükség; nem elégséges a „szükséges rendelkezések” elfogadásának és a „védelem biztosításhoz szükséges nemzetközi tárgyalások” megkezdésének kötelezettségét a tagállamokra hárítani. Ez utóbbi követelmény teljesítése megfelel ugyan a hatályos nemzetközi jog normáinak, de nem tudatosítja eléggé a harmadik államok szemében a Szervezet egységét, a tagállamai közötti szoros kapcsolatot. Erre lehetne megoldás a – más esetekben már sikerrel alkalmazott – ún. vegyes megállapodások megkötése az Unió valamint a tagállamok és a harmadik államok között.

Nem tartom helyesnek az EUM-Szerződés 23. cikkének megfogalmazását sem, különös tekintettel az Unió azon szándékára, hogy a konzuli mellett a diplomáciai védelmet is biztosítsa a polgároknak; ezen óhajuknak az uniós szervek már több dokumentumukban is hangot adtak. A jelenlegi szabályozás – John Dugard idézett véleményével egyetértve – valóban nincs tekintettel a kétféle védelmi mechanizmus eltérő jellegzetességeire, illetve nem felel meg az Unió céljainak.<sup>[85]</sup> A konzuli védelem más tagállamok polgárainak történő nyújtása – sajátosságaiból eredően – nem jelenthet különösebb problémát az azt nyújtó állam és a harmadik állam között; a diplomáciai védelem azonban már számos – elsősorban nem jogi, hanem főként politikai, esetleg gazdasági típusú – nehézséget vethet fel a két állam viszonyában. Az Unió feladata tehát annak meghatározása, hogy az integráció jelenlegi mélysége megteremti-e az utóbbi védelem nyújtásának feltételeit; s ennek a szabályozásban is megfelelő módon tükröződnie kell.

A két kategória ötvözésével létrejövő *hibrid* normának a szövegezése magában hordozza annak a veszélyét, hogy a tagállamok a szabály értelmezése által egymásnak teljesen ellentmondó következtetésekre juthatnak, ami a gyakorlatban számos problémát vethet fel, és lecsökkenti az egyenlő mértékű védelem kialakításának lehetőségét.

Ha tehát az Unió szándéka valóban mindkét típusú védelem biztosítására kiterjed, akkor ez – meglátásom szerint – a védelem jogalapját képező EUM Szerződés módosítását igényli. Ajánlatos lenne külön normában – cikkben vagy bekezdésben – szabályozni a diplomáciai és konzuli védelem igénybevételének lehetőségét a – tagállami jogszabályok legtöbbszörrel összhangban – oly módon, hogy a konzuli védelmet kvázi *jogként* tüntesse fel a rendelkezés, a diplomáciai képviselő általi segítségnyújtás azonban továbbra is az államok mérlegelési körébe tartozna.

Az uniós szervek által nyújtható védelem feltételei a hatályos nemzetközi jogi normák alapján még kevésbé adóttak, sőt egy ilyen mechanizmus teljesen ellentétes lenne a diplomáciai és konzuli kapcsolatokat szabályozó két bécsi egyezményvel. A más tagállam állampolgárának védelme során azonban tanácsos lenne annak hangsúlyozott kinyilvánítása, hogy az adott tisztviselő egy uniós szabály alkalmazása keretében jár el. A csupán formális, eljárásjogi követelmény alkalmas lenne az uniós államok egységének kifejezésére, valamint ezáltal a védelmet nyújtó tagállam – különösen ha ez szükséges – függetleníteni tudná magát a harmadik állam és az uniós polgár konfliktusától.

[85] Dugard, 2006, 10-11.



A fentiek figyelembevételével lehetne megteremteni az uniós polgárok nemzetközi joggal is harmonizáló, hatékony védelmének feltételeit. A megfelelő szabályozás megvalósítaná az EU-Szerződés 3. cikkében foglaltakat, „a polgárok védelméhez való hozzájárulást”, ami pedig elősegíthetné az Európai Unió „identitásának” – célul tűzött – „nemzetközi szintű megerősítését”.

## IRODALOM

- Asztalos Zsófia (2002): Az Európai Unió Alapjogi Chartájának jövője. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XX/2. Miskolc, 301-321.
- Bruhács János (2004): *Nemzetközi jog I.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Doehring, Karl (2003): Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: *Államtan*, (szerk.: Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest
- Dugard, John (2000): *First report on diplomatic protection (2000)*, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/330/76/PDF/N0033076.pdf?OpenElement> (2010. január 10-i állapot)
- Dugard, John (2006): *Seventh report on diplomatic protection (2006)*, [untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_567.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_567.pdf) (2010. január 5-i állapot)
- Geyer, Florian: *The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad* [shop.ceps.eu/download.php?item\\_id=1518](http://shop.ceps.eu/download.php?item_id=1518) (2008. november 11-i állapot)
- Hargitai József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi kérdései, In: Bragyova András (ed.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Hargitai József (2005): *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*, Aula Kiadó, Budapest
- Hartley, Trevor C. (2007): *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, Oxford
- Lamm Vanda (1995): *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei 1945–1993*, Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó
- Nascimbene, Bruno: *Remarks*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/consular\\_protection/contributions/contribution\\_academics\\_nascimbene\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_nascimbene_en.pdf) (2009. december 21-i állapot)
- Nemzetközi Jogi Intézet dokumentuma: *The National Character of an International Claim Presented by a State for Injury Suffered by an Individual*, [http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1965\\_var\\_01\\_en.pdf](http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1965_var_01_en.pdf)
- O’Connell, Daniel Patrick (1970): *International Law*, Vol. 2. Stevens & Sons, London
- Osztovits András (szerk.) (2008): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1-2. kötet, Complex Kiadó, Budapest
- Schönberger, Christoph (2006): *Unionsbürger*, Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen
- Stein, Torsten: *Interim Report on „Diplomatic Protection under the European Union Treaty”*. [www.ila-hq.org/download.cfm?docid/BEBDE60D-0E28-473E-BDBC7C956CAD51B9](http://www.ila-hq.org/download.cfm?docid/BEBDE60D-0E28-473E-BDBC7C956CAD51B9) (2009. december 21-i állapot)
- Storost, Christian (2005): *Diplomatischer Schutz durch EG und EU?* Duncker & Humblot, Berlin
- Szabó Marcel (2006): Az Alkotmányos Szerződés nemzetközi jogi kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, II. 1-2. szám, 67-84.

- Szczekalla, Peter (1999): Die Pflicht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz, *Euraparecht*, Heft 3, 325-345.
- Tóth Judit (2004): Konzuli védelem és uniós állampolgárság. *EU-tanulmányok IV.* (főszerk.: Inotai András), Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest
- Várnay Ernő – Papp Mónika (2005): Az Európai Unió joga. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest
- Vermeer-Künzli, Annemarieke: *Comments on the Green Paper on Diplomatic and Consular Protection of Union citizens in third countries*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/consular\\_protection/contributions/contribution\\_academics\\_leiden\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_leiden_en.pdf) (2009. december 21-i állapot)

#### JOGSZABÁLYOK, EGYÉB UNIÓS DOKUMENTUMOK:

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata
- 1965. évi 22. törvényerejű rendelet a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről
- 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről
- A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről
- Zöld könyv – Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országban. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:HU:PDF> (2010. január 10-i állapot)
- Jelentés az Európai Unió polgárainak harmadik országbeli védelméről szóló zöld könyvről. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0454+0+DOC+PDF+V0//H> (2009. december 12-i állapot)
- (first) Report of the Commission on the Citizenship of the Union. [http://aei.pitt.edu/5025/01/001228\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/5025/01/001228_1.pdf) (2009. december 17-i állapot)
- Az Elsőfokú Bíróság 1995. július 6-i ítélete, T-572/93-ügy. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993A0572:EN:HTML> (2010. január 10-i állapot)
- For a European civil protection force: europe aid. [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/rapport\\_barnier\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf) (2010. január 15-i állapot)
- [http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu_en.htm)