



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. szeptember 2.
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Címzett:	a Tanács Főtitkársága
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 437 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 437 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 437 final

Brüsszel, 2022.9.2.
COM(2022) 437 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét
elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat
hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. április 20-i (EU) 2015/637 tanácsi irányelv
végrehajtásáról és alkalmazásáról**

1. Bevezetés

Az uniós polgárság, amelynek „az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen”¹, védelmet nyújt az uniós polgároknak, amikor külföldre utaznak vagy külföldön tartózkodnak. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok részeként az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 20. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 23. cikke úgy rendelkezik, hogy minden uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik (azaz nem uniós) ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A képvisellel nem rendelkező polgárok azon alapjoga, hogy a képvisellel rendelkező tagállamoktól ugyanolyan feltételek mellett konzuli védelemben részesüljenek, mint saját állampolgáraik², az uniós polgárság külső dimenziójának kifejeződése, a tagállamok szolidaritásának megnyilvánulása, és megerősíti az EU identitását a harmadik országokban. Védelmet nyújt azoknak az uniós polgároknak, akik nehézségekkel találják szembe magukat külföldön. Ennek jelentősége legnyilvánvalóbban a nagy horderejű, természeti vagy emberi tevékenység által okozott válsághelyzetekben nyilvánul meg, amikor sok uniós polgár sürgős megsegítésére és hazaszállítására lehet szükség.

A Tanács 2015. április 20-án elfogadta a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló (EU) 2015/637 irányelvet (a továbbiakban: irányelv)³, amely az e területen elfogadott első másodlagos uniós jogszabály⁴. Az irányelv célja a következő: i. a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok napi konzuli védelmének megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedések meghatározása az uniós jogban, ii. a jogbiztonság növelése a konzuli védelemmel kapcsolatos hatály, feltételek és eljárások vonatkozásában, valamint iii. a tagállamok és az uniós források felhasználásának optimalizálása, többek között válság idején. A tagállamoknak az irányelvet 2018. május 1-jéig kellett átültetniük a nemzeti jogba.

Az elmúlt néhány évben több esemény is kihívást jelentett a konzuli védelem szempontjából, különös tekintettel a Covid19-világjárványra, az afganisztáni válságra és

¹ A Bíróság 2022. január 18-i ítélete, Wiener Landesregierung (Révocation d’une assurance de naturalisation), C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

² Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 46. cikkét.

³ HL L 106., 2015.4.24., 1. o.

⁴ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a konzuli védelemhez kapcsolódó jogot a Nizzai Szerződés 20. cikke, azt megelőzően pedig a Maastrichti Szerződés 8c. cikke szabályozta, amely kimondta, hogy e védelem biztosítása érdekében „[A] tagállamok kialakítják egymás között a szükséges szabályokat”. A 8c. cikknek való megfelelés érdekében, valamint figyelembe véve, hogy a közös védelmi intézkedések megerősítenék „az Unió azonosságának érzékeltetését harmadik országokban” és az „európai szolidaritás elvét”, a tagállamok elfogadták a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 1995. december 19-én elfogadott, az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről szóló 95/553/EK határozatot (HL L 314., 1995.12.28.). Ezt a végrehajtási módszert a Lisszaboni Szerződés váltotta fel. Az új megközelítés értelmében a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően felhatalmazást kapott arra, hogy irányelveket fogadjon el az ahhoz szükséges koordinációs és együttműködési intézkedések megállapításáról, hogy megkönnyítse bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságai számára az uniós polgárok védelmét egy olyan harmadik ország területén, amelyben az adott személy állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel. A Lisszaboni Szerződés által létrehozott jogi keretre való tekintettel az irányelv a 95/553/EK határozatot is hatályon kívül helyezte.

Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborújára. Ezek a válságok megmutatták, hogy az uniós polgárságból eredő jogok részeként milyen előnyökkel jár a konzuli védelem az uniós polgárok számára⁵.

A konzuli védelem a jövőben valószínűleg relevánsabbá válik, mivel a válságok gyakorisága, súlyossága és időtartama növekedhet, különösen a globális felmelegedéshez kapcsolódó válságok esetében, amelyek elkerülhetetlenül többszörös éghajlati veszélyt okoznak, és többszörös kockázatot jelentenek az ökoszisztémákra és az emberekre nézve⁶. Ez rámutat arra, hogy biztosítani kell az uniós polgárok konzuli védelemhez kapcsolódó jogainak gyakorlati érvényre juttatásához szükséges infrastruktúrát. Arra is rávilágít, hogy meg kell erősíteni az uniós konzuli védelem jogi keretét, különösen a válsághelyzeti készség javítása érdekében, és figyelembe kell venni, hogy az Egyesült Királyság EU-ból való kilépését követően a tagállamok általános uniós konzuli jelenléte csökkent.

E tekintetben az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése az irányelv alkalmazásának területi hatályát is érintette azáltal, hogy egy legalább 5,5 millió uniós polgárnak otthont adó új harmadik országot hozott létre⁷.

Amint azt az uniós polgárságról szóló, 2020. évi jelentés⁸ is említi, a Bizottság 2021. évi munkaprogramja⁹ bejelentette a konzuli védelemre vonatkozó uniós szabályok felülvizsgálatát annak érdekében, hogy javítsa az EU és a tagállamok készségét és képességét arra, hogy válság idején megvédjék és támogassák az uniós polgárokat. Ehhez meg kell erősíteni az EU támogató szerepét, és a lehető legjobban ki kell használni az Unió küldöttségeinek egyedülálló hálózatát¹⁰.

Ezenkívül az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője/a Bizottság alelnöke (főképviselő/alelnök) által benyújtott és az EU állam- és kormányfői által jóváhagyott¹¹

⁵ Átfogó információkért lásd a *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad (Jó történetek a külföldön rekedt uniós polgárok konzuli támogatásáról)* című cikket a https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en internetes oldalon.

⁶ Lásd az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület *Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability (Éghajlatváltozás 2022, Hatások, alkalmazkodás és sebezhetőség)* című jelentésének 15. oldalát.

⁷ Kizárólag az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépéséről szóló megállapodás kedvezményezettjeit (azaz azokat az uniós polgárokat, akik 2020. december 31. előtt az Egyesült Királyságban éltek és továbbra is ott élnek) véve figyelembe, kizárva azokat az uniós polgárokat, akik 2020. december 31. után költöztek az Egyesült Királyságba. Az Egyesült Királyságban valamennyi tagállam rendelkezik képvisellel, és az Unió küldöttsége is jelen van: nagyon korlátozott annak lehetősége, hogy egy uniós polgár ne rendelkezzen képvisellel. Rendszeres konzuli együttműködési ülésekre kerül sor helyi szinten, és folyamatos a konzuli válsághelyzeti készenléti tervezés. Az irányelv szempontjából az Egyesült Királyság harmadik országgá válásához való alkalmazkodás érdekében hozott intézkedések közé tartozik a közös keretek kiigazítása. Sem az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépéséről szóló megállapodás, sem az EU–Egyesült Királyság kereskedelmi és együttműködési megállapodás nem terjed ki a konzuli védelemre.

⁸ [EU Citizenship Report 2020](#) – *Empowering citizens and protecting their rights (2020. évi jelentés az uniós polgárságról – A polgárok szerepének erősítése és jogaik védelme)*.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Erre a kezdeményezésre a minőségi jogalkotásra vonatkozó követelmények vonatkoznak, és még nem terjesztették elő.

¹¹ EU 7371/22.

stratégiai iránytű¹² kimondja, hogy „[a]z EKSZ válságelhárítási mechanizmusait, konzuli támogatásunkat és helyszíni biztonságunkat is felül kell vizsgálni és meg kell erősíteni annak érdekében, hogy jobban segítsék a tagállamokat a polgáraik külföldön történő védelmére és megmentésére irányuló erőfeszítéseikben, valamint hogy támogassák uniós küldöttségeinket, amikor evakuálniuk kell a személyzetüket”¹³.

Emellett az Európa jövőjéről szóló konferencia nyomonkövetési intézkedéseiről szóló, 2022. júniusi közleményében a Bizottság bejelentette, hogy olyan új cselekvési területeket vesz fontolóra, mint például „[a]z európai polgárság fogalmának kézzelfoghatóbbá tétele a polgárok számára, többek között az ahhoz kapcsolódó jogok megerősítése, valamint az európai polgársággal kapcsolatos megbízható és könnyen hozzáférhető információk nyújtása révén”¹⁴.

2. A végrehajtási és alkalmazási jelentés hatálya

Az irányelv 19. cikke (1) bekezdésének¹⁵ megfelelően a Bizottság 2021. május 1-jéig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az irányelv végrehajtásáról és alkalmazásáról. E jelentés benyújtását elhalasztották annak érdekében, hogy figyelembe lehessen venni a konzuli védelemre jelentős hatást gyakorló közelmúltbeli fejleményeket, például a Covid19-világjárvány kitörése, az afganisztáni válság és Oroszország Ukrajna ellen folytatott agresszív háborúja miatt szükségessé vált tömeges hazaszállítások kapcsán levont tanulságokat¹⁶.

Az ebben a jelentésben szereplő ismertetés és elemzés elsősorban a tagállamok, az EKSZ és az Unió küldöttségei által szolgáltatott információkon alapul, amelyeket külső tanulmányok¹⁷ és az uniós polgárok közvetlen visszajelzései¹⁸ egészítenek ki.

A jelentés ezért a tagállamok által az irányelv végrehajtása és alkalmazása érdekében eddig hozott intézkedésekre összpontosít. Azt vizsgálja, hogy a tagállamok végrehajtották-e az irányelvet a megadott határidőn belül, és hogy a nemzeti jogszabályok és gyakorlatok megfelelnek-e az irányelvben foglalt célkitűzéseknek és követelményeknek. Emellett az irányelv 19. cikkének (2) bekezdése értelmében a jelentés azt is mérlegeli, hogy szükség lehet-e további intézkedésekre, beleértve adott

¹² *A Strategic Compass for Security and Defence, for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security (Stratégiai iránytű a biztonság és a védelem szolgálatában egy olyan Európai Unió számára, amely védi polgárait, értékeit és érdekeit, és hozzájárul a nemzetközi békéhez és biztonsághoz)*, https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

¹³ E felhívást követően 2022 júliusában létrejött az EKSZ Válságreakálási Központja (CRC) – az EKSZ állandó válságreakálási szerve –, amely kapcsolatot tart az összes uniós intézmény, tagállam és partner válságközpontjaival.

¹⁴ A COM(2022) 404 final bizottsági közlemény melléklete.

¹⁵ Eltérő rendelkezés hiányában a cikkekre való jövőbeli hivatkozások az irányelvre vonatkoznak.

¹⁶ A jelentéstételi időszak ezért 2018. május 1-jétől (amikor a tagállamoknak át kellett ültetniük az irányelvet a nemzeti jogba) e jelentés közzétételének időpontjáig tart.

¹⁷ Az alábbi folyamatban lévő tanulmányok: *Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis and VVA, és *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU*, EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights.

¹⁸ *Az Eurobarométer 485. sz. gyorsfelmérése: Uniós polgárság és demokrácia*, 2020. február/március, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=hu

esetben az irányelv kiigazítását célzó módosításokat, annak érdekében, hogy még inkább megkönnyítsék az uniós polgárok konzuli védelemhez kapcsolódó jogainak gyakorlását¹⁹.

3. Az irányelv célja és főbb elemei

Az irányelv meghatározza azokat a koordinációs és együttműködési intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megkönnyítsék az uniós polgárok azon jogának gyakorlását, hogy egy olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel (azaz ahol ők nem rendelkeznek képviselettel), bármely tagállam diplomáciai és konzuli hatóságainak védelmét ugyanolyan feltételek mellett élvezzék, mint az adott tagállam állampolgárai, az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában meghatározottak szerint²⁰. Az irányelv tartalmazza mindenekelőtt az e jog végrehajtásához szükséges fogalommeghatározásokat és eljárásokat.

Az EUMSZ 23. cikkével összhangban az irányelv utal arra, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára a képviselettel rendelkező tagállamok „azonos feltételek mellett” nyújtanak konzuli védelmet harmadik országokban, mint a saját állampolgáraiknak. Ez azt jelenti, hogy az irányelv nem harmonizálja a tagállamok által a képviselettel nem rendelkező polgároknak nyújtandó segítség mértékét. A képviselettel nem rendelkező uniós polgárok inkább *egyenlő bánásmódra* jogosultak, vagyis arra, hogy ugyanolyan mértékű védelemben részesüljenek, mint amilyent a segítséget nyújtó tagállamok ugyanolyan helyzetben a saját állampolgáraiknak biztosítanának. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok különböző típusú védelemben és eltérő mértékű szolgáltatásban részesülhetnek attól függően, hogy melyik tagállamtól kérnek védelmet, mivel a tagállamok eltérő védelmet nyújtanak a saját állampolgáraiknak.

Az irányelv a következő elemeket tartalmazza:

- a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára a tagállamok által a saját állampolgáraikra vonatkozókkal azonos feltételek mellett biztosított konzuli védelem általános elve (2. cikk),
- annak lehetősége, hogy a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam kérheti azon tagállamot, amelytől az adott, képviselettel nem rendelkező polgár konzuli védelmet kér vagy kap, hogy a saját állampolgársága szerinti tagállamhoz továbbítsa az ügyet, amelyet a megkeresett tagállamnak át kell adnia (3. cikk),
- a védelem személyi hatálya, meghatározva, hogy ki jogosult konzuli védelemre (4., 5. és 6. cikk),
- az ilyen védelem elérhetőségének feltételei, nevezetesen, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok mely tagállamtól, illetve milyen típusú szervtől kérhetnek védelmet (7. cikk),
- a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok azonosítására vonatkozó szabályok (8. cikk),

¹⁹ Minden jogalkotási javaslatra a minőségi jogalkotásra vonatkozó követelmények – például adott esetben az értékelés és a hatásvizsgálat – vonatkoznak.

²⁰ Az irányelv (4) preambulumbekkezdése, valamint 1. cikkének (1) bekezdése.

- az olyan helyzetek nem teljes körű felsorolása, amelyek szükségessé tehetik a konzuli védelmet (9. cikk),
- a képvisellel nem rendelkező polgárok védelmének biztosítása érdekében a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és az EU közötti együttműködésre és koordinációra vonatkozó szabályok (10. cikk),
- az Unió küldöttségeinek szerepére vonatkozó előírások (11. cikk),
- a tagállamok közötti helyi együttműködésre (12. cikk), valamint a válsághelyzeti készütségre és a tagállamok és az Unió harmadik országokban működő küldöttségei közötti együttműködésre (13. cikk) vonatkozó követelmények,
- a konzuli védelem költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályok (14. és 15. cikk).

4. Általános értékelés

4.1. Az irányelv nemzeti jogba való átültetése

A 17. cikk szerint a tagállamok kötelesek voltak az irányelvet 2018. május 1-jéig átültetni a nemzeti jogukba.

Az átültetési időszak lejártakor 10 tagállam még nem jelentette be a szükséges intézkedéseket a Bizottságnak. A Bizottság együttműködött az érintett tagállamokkal az irányelv teljes körű átültetésének biztosítása érdekében, és továbbra is párbeszédet folytat a tagállamokkal az irányelv egyes elemeinek végrehajtásáról.

A Bizottság továbbra is szorosan figyelemmel fogja kísérni a helyzetet, és megteszi a szükséges lépéseket az irányelvnek való megfelelés EU-szerte történő biztosítása érdekében, ideértve szükség esetén az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás megindítását is.

4.2. Az irányelv alkalmazása és az esetleges hiányosságok

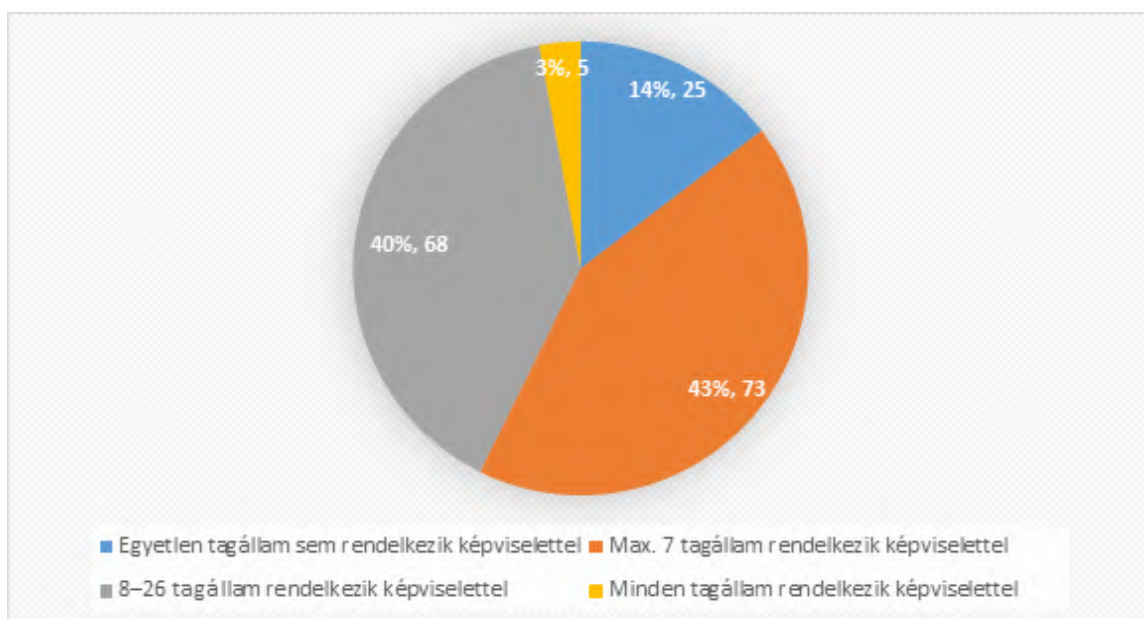
Az irányelv az alkalmazásának kezdőnapja óta hasznos eszköznek bizonyult az uniós polgárok védelmének és támogatásának biztosításához, különösen a Covid19-világjárvány 2020. évi kitörésével összefüggésben. Számos konkrét hiányosság és új igény azonban kihívást jelent az uniós polgárok számára.

Először is, az irányelv abból az előfeltevésből indul ki, hogy a képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak mindig lehetőségük van egy másik tagállamhoz fordulni, amikor konzuli védelmet kérnek egy harmadik országban. **Sok olyan ország van azonban, ahol egyetlen tagállam sem rendelkezik országon belüli nagykövetséggel vagy konzuli képvisellel.** Ezenkívül azokban az országokban, ahol csak kevés tagállam van jelen, **nagy nyomás nehezedhet e tagállamok konzuli hálózataira, különösen válsághelyzetekben.** 25 olyan harmadik ország van, ahol egyetlen tagállam sem rendelkezik országon belüli nagykövetséggel vagy konzuli képvisellel²¹. Ezek

²¹Afganisztán, Antigua és Barbuda, a Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Bhután, Cook-szigetek, Dominika, Sváziföld, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Maldív-szigetek, Marshall-szigetek, Mikronézia, Nauru, Palaui Köztársaság, Saint Kitts és Nevis, Saint Vincent és Grenadine-szigetek, Szamoa, Salamon-szigetek, Tonga, Tuvalu. Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépését követően nőtt azoknak a harmadik országoknak a száma, ahol egyetlen tagállam sem rendelkezik nagykövetséggel vagy konzuli képvisellel.

közül ötben az Unió küldöttsége jelenti az EU egyetlen diplomáciai képviseletét²². Sokkal több harmadik országban azonban nagyon szerény a tagállamok konzuli vagy diplomáciai jelenléte, így nagy a kockázata annak, hogy kiterjedtebb válság esetén túlterheltek lesznek. Például a harmadik országok több mint felében legfeljebb hét tagállam rendelkezik képviselettel, gyakran korlátozott erőforrásokkal. Az Uniónak az érintett harmadik országok többségében jelen lévő küldöttségei szükség esetén hasznos kiegészítő támogatást nyújthatnak a tagállamoknak a képviselettel nem rendelkező uniós polgároknak biztosított segítség terén.

1. ábra: Az uniós tagállamok képvisellete harmadik országokban



Másodszor, **az Unió küldöttségei által** az uniós polgároknak a tagállamok kérésére **nyújtott támogatás** túlmutat az irányelv 11. cikkében meghatározott feltételeken²³, amely elsősorban a koordinációra és a logisztikai támogatásra terjed ki²⁴. Ez különösen igaz azokra a harmadik országokra, ahol egyetlen tagállam sem rendelkezik képviselettel, és az Unió küldöttségei nyújtanak segítséget a rászoruló uniós polgároknak. Ez volt a helyzet válsághelyzetekben is, amikor az Unió küldöttségei gyakran aktív szerepet vállaltak abban, hogy segítsenek a tagállamoknak az uniós polgárok számára biztosított segítségnyújtás terén.

²² Afganisztán, Barbados, Szváziföld, Guyana és Lesotho.

²³ Ezzel összefüggésben lásd még az EUMSZ 221. cikkének (2) bekezdését és az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról szóló, 2010. július 26-i 2010/427/EU tanácsi határozat (HL L 201., 2010.8.3., 30. o.) 5. cikkének (10) bekezdését.

²⁴ „Az Unió küldöttségeinek szorosan együtt kell működniük és koordinálniuk kell a tagállamok nagykövetségeivel és konzulátusaival annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a helyi és válsághelyzeti együttműködéshez és koordinációhoz, így különösen azáltal, 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 intervenció csapatai részére. Az Unió küldöttségeinek és az EKSZ székhelyének elő kell segíteniük továbbá a tagállamok nagykövetségei és konzulátusai közötti, illetve – adott esetben – a helyi hatóságokkal folytatott információcserét. Az Unió küldöttségeinek emellett általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képviselettel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról.”

Ennél is fontosabb, hogy az irányelv alkalmazásának kezdőnapja óta az Unió küldöttségei nélkülözhetetlenek a helyi és a válságkezelési együttműködés működéséhez. A Covid19-világjárvány kitörését követően az Unió küldöttségei, az EKSZ és a szervezeti egységek – köztük a Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ (ERCC) – támogatták a tagállamokat abban, hogy példátlan közös gyakorlatot szervezzenek mintegy 600 000, az utazási korlátozások által világszerte érintett uniós polgár hazaszállítása érdekében, különösen az uniós polgári védelmi mechanizmuson (UCPM)²⁵ keresztül. Ez megmutatta az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok részét képező konzuli védelem előnyeit, de azt is hangsúlyozta, hogy meg kell erősíteni a meglévő uniós keret annak érdekében, hogy a tagállamok és az EU a jövőben hatékonyabban tudjanak szembenézni az esetleges hasonló kihívásokkal. A „Covid19 kapcsán levont tanulságok” című időközi értékelésében a Tanács német elnöksége²⁶ úgy vélte, hogy a hazaszállítási gyakorlat megmutatta, hogy „a meglévő eszközök szilárd alapot nyújtanak a koordinált konzuli válságreakálás további javításához”²⁷.

Az Unió küldöttségei által játszott szerep leírása az irányelvben – minden rendelkezésre álló bizonyíték alapján – túl szűknek tűnik ahhoz, hogy teljes mértékben tükrözze a helyszínen nyújtott támogatást és a tényleges szerepvállalásukat, különösen válság idején. Az Unió küldöttségei arról számolnak be, hogy rendszeresen arra kéri őket, hogy közvetlenül lépjenek fel a segítségre szoruló polgárok támogatása érdekében, jóval túlmutatva az irányelv elfogadásakor számukra előirányzott megbízatáson²⁸. Ez a helyzet azonban nem ideális, mivel nem biztosítja a szükséges jogbiztonságot. Az ilyen helyzetekre vonatkozó jogi egyértelműséget és jogbiztonságot javítani lehetne például azáltal, hogy felhatalmazná az Unió küldöttségeit arra, hogy szükség esetén fellépjenek a tagállamok kérésére²⁹.

Harmadszor, az irányelv hallgat a képvisellel nem rendelkező polgárok egyes veszélyeztetett csoportjainak konzuli védelméről. Ez magában foglalhatja a várandós

²⁵ Az 1313/2013/EU határozat kimondja, hogy az uniós polgári védelmi mechanizmus „igénybe vehető [...] az uniós polgárok számára nyújtott konzuli segítséget kiegészítő polgári védelmi támogatás biztosítására is, amennyiben azt az érintett tagállamok konzuli hatóságai kérik”. Az uniós polgári védelmi mechanizmus 85 harmadik országból érkező 408, hazaszállítást célzó repülőjáratot társfinanszírozott 19 tagállam, 2 részt vevő állam és az Egyesült Királyság (amely az átmeneti időszakban még az uniós polgári védelmi mechanizmus része volt) szervezésében, és 100 313 személyt – köztük 90 060 uniós polgárt – szállított vissza Európába.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Ezzel összefüggésben lásd még a jövőbeli válságok vonatkozásában a felkészültség, a reagálási képesség és a reziliencia megerősítéséről szóló, 2021. november 23-i tanácsi következtetéseket, amelyekben a Tanács kijelentette, hogy „[s]zámos közelmúltban levont tanulság a Covid19-világjárványból származik. A hiányosságok ellenére az EU a koordinációnak és a szolidaritásnak köszönhetően jól teljesített. Noha hiányosságokat tártunk fel az ágazatokon átnyúló válságokra való felkészültség és reagálás terén, a világjárványra adott válaszuk bizonyította az együttműködés szükségességét és hozzáadott értékét. [...] az uniós konzuli együttműködés és koordináció igénybevétele a szükséghelyzeti utazási korlátozások miatt külföldön rekedt uniós polgároknak a tagállamok általi sikeres, az EKSZ és az uniós polgári védelmi mechanizmus (UCPM) támogatásával történő hazaszállítása érdekében, [...] hangsúlyozza, hogy adott esetben fontos lehet a konzuli koordináció és együttműködés a válságok idején, és hogy le kell vonni a tanulságokat a Covid19-járványra és más válságokra való reagálásból, továbbá várakozással tekint az uniós konzuli védelemről szóló irányelv felülvizsgálatáról szóló 2022. évi bizottsági javaslat benyújtása elé” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/hu/pdf>).

²⁸ Példaként említhetjük, hogy az Unió egy küldöttsége a közelmúltban közvetlen segítséget nyújtott az uniós polgároknak, amikor Afganisztánban egy uniós polgár segítséget kért úti okmányokkal kapcsolatban, valamint annak az uniós polgárnak a megmentéséhez nyújtott támogatást, akiknek a hajója Szomáliától 100 km-re sodródott.

²⁹ Lásd a 27. lábjegyzetet.

nők, a kísérő nélküli kiskorúak, a csökkent mozgásképességű személyek, a fogyatékossággal élő személyek vagy a Charta 21. cikkében meghatározott bármely alapon hátrányos megkülönböztetést elszenvedő személyek konzuli védelem iránti igényét. Ezen túlmenően az irányelv nem vázol fel külön rendszert a bűncselekmények áldozatainak – beleértve a családon belüli és a nemi alapú erőszak áldozatait – biztosított konzuli segítségnyújtására. A megfelelő konzuli védelemhez való hozzáférés – különösen válság idején – bonyolultabb lehet az e csoportokhoz tartozó személyek számára, tekintettel sajátos szükségleteikre. A tagállamok a gyakorlatban kiemelten kezelik a képviselettel nem rendelkező veszélyeztetett csoportoknak nyújtandó segítséget, de a jogbiztonságon lehetne javítani. Ez magában foglalhatja az irányelv módosításait, amelyek tisztázzák a képviselettel nem rendelkező veszélyeztetett polgárok különleges helyzetét.

Negyedszer, további lépéseket lehetne tenni annak biztosítása érdekében, hogy **az uniós polgárok tisztában legyenek a konzuli védelemhez kapcsolódó jogaikkal**, valamint olyan **megbízható és naprakész információkhoz** férjenek hozzá, **amelyek lehetővé teszik e jogok teljes körű gyakorlását**. Ezeknek az információknak tartalmazniuk kell a többi tagállam nagykövetségeinek és konzulátusainak elérhetőségét, a konzuli védelem biztosítására képes tiszteletbeli konzulok elérhetőségét, valamint a tagállamok közötti megállapodásokat. Bár az irányelv több cikkben hivatkozik a tájékoztatásra, nem tartalmaz külön cikket az uniós csatornák által közvetített kommunikációról és az uniós polgárok releváns tájékoztatásáról a fent említett szempontok mindegyikére kiterjedően. Ez a kiegészítés előnyös lenne annak biztosítása érdekében, hogy a polgárok minimális és következetes tájékoztatást kapjanak, ami még inkább megkönnyítené az uniós polgárok konzuli védelemhez kapcsolódó jogainak gyakorlását.

E tekintetben a 2. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a képviselettel nem rendelkező polgárokat arról, hogy a tiszteletbeli konzulok egy adott ügyben milyen hatáskörrel rendelkeznek védelem nyújtására. Emellett a 7. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok között meglévő gyakorlati megállapodásokat a képviselettel nem rendelkező polgárok részére biztosítandó átláthatóság érdekében az Uniónak és a tagállamoknak közzé kell tenniük. A tagállamok azonban nem mindig tesznek konkrét lépéseket annak érdekében, hogy tájékoztassák a képviselettel nem rendelkező polgárokat ezekről a konkrét szempontokról, és az uniós csatornákon keresztül történő terjesztés céljából megvalósuló uniós szintű információgyűjtés sem átfogó. Így előfordulhat, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok nem rendelkeznek könnyen hozzáférhető és/vagy megfelelő információkkal a gyakorlati intézkedésekről. Ebből következik, hogy az átfogó és hatékony tájékoztatási követelmények javítanák az általános konzuli védelmet. A tagállamok által tett lépéseket³⁰ kiegészítve az EU nagyobb szerepet játszhatna e tekintetben azáltal, hogy egyszerűsíti az információkat és/vagy központi hozzáférési pontot biztosít és/vagy még inkább kihasználja globális és helyi kommunikációs csatornáit az információk továbbítására.

Emellett lehetőség van válság idején az EKSZ, az Unió küldöttségei, a tagállamok és képviseleteik, valamint adott esetben a Bizottság közötti információáramlás hatékonyabbá tételére is. A polgárok felé irányuló információáramlás javítása

³⁰ Számos uniós tagállam tájékoztatja polgárait az uniós polgárként őket megillető konzuli védelemhez kapcsolódó jogaikról, például az útlevelekben, a hivatalos honlapokon és a külföldön élő vagy külföldre utazó polgárok számára készült tájékoztató anyagokban.

ugyanolyan fontos. A helyi konzuli együttműködés például megállapodhatna egy olyan központi információforrásról, amely a képviselettel nem rendelkező uniós polgárokkal folytatott kommunikáció elsődleges eszközeként szolgálna válsághelyzetekben az egyes harmadik országokban. A csatornát/csatornákat vagy az Unió küldöttségei, vagy az erre a szerepre kijelölt tagállamok irányíthatnák.

Végezetül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell **a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférést** a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára annak biztosítása érdekében, hogy a képviselettel nem rendelkező polgároknak lehetőségük legyen jogorvoslatért folyamodni a konzuli védelemhez kapcsolódó jogaik megsértése esetén³¹. Az uniós polgárok konzuli védelemhez kapcsolódó jogai gyakorlásának további megkönnyítése érdekében fontolóra lehetne venni egy **explicit jogalap** bevezetését **az irányelvben az uniós polgárok személyes adatainak** különösen válsághelyzetekben történő **kezelésére** vonatkozóan. Emellett, tekintettel a válságok növekvő számára és nagyságrendjére, nagyobb mértékben kell alkalmazni a válsághelyzeti készsültséget szolgáló előrejelzési mechanizmusokat, különös tekintettel a konzuli védelem kudarcának emberi költségeire.

5. Az értékelés kiemelt pontjai

A következő szakasz az irányelv 1. fejezetének (általános rendelkezések és hatály), 2. fejezetének (koordinációs és együttműködési intézkedések) és 3. fejezetének (pénzügyi rendelkezések) végrehajtását és alkalmazását értékeli.

5.1. Általános rendelkezések és hatály

5.1.1. Tiszteletbeli konzulok (2. cikk (2) bekezdés)

A 2. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamok dönthetnek arról, hogy alkalmazni kell-e az irányelvet a tiszteletbeli konzulok által nyújtott konzuli védelemre. A cikk értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a képviselettel nem rendelkező polgárok kellő tájékoztatásban részesüljenek erről a döntésről, és arról, hogy a tiszteletbeli konzulok egy adott ügyben milyen hatáskörrel rendelkeznek védelem nyújtására.

Az irányelv e tekintetben biztosított rugalmasságának köszönhetően a tagállamok eltérően hajtják végre ezt a rendelkezést. Néhány tagállam kifejezetten belefoglalja jogszabályaiba a tiszteletbeli konzulok által a képviselettel nem rendelkező polgárok számára biztosított konzuli védelmet. E tagállamok némelyikének nemzeti jogszabályai előírják továbbá, hogy a tiszteletbeli konzulok csak akkor nyújthatnak ilyen segítséget a képviselettel nem rendelkező polgároknak, ha a külügyminisztérium kifejezetten felhatalmazta őket erre. Más tagállamok a jogszabályaikban kifejezetten előírják, hogy az irányelv nem vonatkozik a tiszteletbeli konzulokra, vagy nem fogadtak el konkrét rendelkezést ezzel kapcsolatban.

Ami a 2. cikk (2) bekezdésének gyakorlati alkalmazását illeti, néhány olyan tagállam, amely nem határozott meg konkrét jogi rendelkezéseket ebben a kérdésben, eseti alapon bevonhatja tiszteletbeli konzuljait, többek között lehetővé téve számukra a helyi együttműködési találkozókon való részvételt, amennyiben erről helyi szinten megállapodás születik. Ezzel szemben néhány olyan tagállamban, ahol a nemzeti jog

³¹ Lásd az Alapjogi Charta 47. cikkét.

lehetővé teszi a tiszteletbeli konzulok számára, hogy konzuli védelmet nyújtsanak, a tiszteletbeli konzulok a gyakorlatban nem vállalnak ilyen szerepet. Összességében érdemes megjegyezni, hogy a legtöbb tagállamban a tiszteletbeli konzulok ritkán vagy soha nem vesznek részt a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmének biztosításában. A tiszteletbeli konzulok csak egyetlen tagállamban vesznek részt szerény mértékben ebben (ami a képviselettel nem rendelkező uniós polgároknak nyújtott teljes konzuli védelem 10–25 %-át teszi ki). Annak okaként, hogy miért nem terjed ki az irányelv hatálya a tiszteletbeli konzulokra, a tagállamok megemlítik, hogy általában korlátozott a hatáskörük (saját állampolgáraikkal szemben is), korlátozott szolgáltatásokat nyújthatnak (például a többségük nem állíthat ki ideiglenes úti okmányokat), valamint korlátozott a kapacitásuk³². E tekintetben a tagállamok nagy többségében a tiszteletbeli konzulokra ruházott konzuli hatáskörök korlátozottabbak, mint a rendes konzuli tisztviselők hatásköre.

A tagállamok nem mindig hoznak konkrét intézkedéseket annak érdekében, hogy tájékoztassák a polgárokat és más tagállamokat arról, hogy a tiszteletbeli konzulok egy adott ügyben milyen hatáskörrel rendelkeznek védelem nyújtására. Nem feltétlenül egyértelmű például, hogy egy tagállam tiszteletbeli konzulja jogosult-e arra, hogy ideiglenes úti okmányokat bocsásson ki a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára. Ez bizonytalanságot okozhat.

Összefoglalva, a tiszteletbeli konzulok általában korlátozott hatáskörrel rendelkeznek, és többnyire csak kivételes körülmények között vesznek részt a konzuli védelem biztosításában. Válsághelyzetben azonban alapvető szerepük lehet. E tekintetben javítani lehetne azon, hogyan tájékoztatják a tagállamok egymást és az uniós polgárokat a tiszteletbeli konzulok létezéséről, valamint arról, hogy milyen mértékben képesek konzuli védelmet nyújtani a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok számára.

5.1.2. Harmadik országokban képviselettel nem rendelkező polgárok (4. és 6. cikk)

A 4. és 6. cikk meghatározza a „képviselettel nem rendelkező polgár” fogalmát. Ez a meghatározás magában foglal minden olyan polgárt, aki olyan tagállam állampolgára, amely nem rendelkezik képviselettel valamely harmadik országban, azaz nem rendelkezik állandó jelleggel ott székhellyel rendelkező nagykövetséggel vagy konzulátussal, vagy nincs ott olyan nagykövetsége, konzulátusa vagy tiszteletbeli konzulja, amely adott esetben ténylegesen képes konzuli védelmet nyújtani.

Ennek megfelelően, ha a polgár állampolgársága szerinti tagállam harmadik országban székhellyel rendelkező nagykövetséggel, konzulátussal vagy tiszteletbeli konzullal rendelkezik, de ezek bármilyen okból nem képesek biztosítani azt a védelmet, amelyre az érintett polgár egyébként adott esetben a nemzeti jog vagy gyakorlat szerint jogosult lenne, az adott polgárt szintén „képviselettel nem rendelkezőnek” kell tekinteni. Az irányelv (8) preambulumbekzdésében foglaltak szerint ebben az összefüggésben a megközelíthetőséget és a közelséget is figyelembe kell venni. Például az a polgár, aki egy másik tagállam nagykövetségétől vagy konzulátusától kér konzuli védelmet, nem

³² Az uniós ideiglenes úti okmány új formátuma 36 hónappal az ideiglenes úti okmányokra vonatkozó, az (EU) 2019/997 tanácsi irányelvvel létrehozott további technikai előírások elfogadását követően lesz alkalmazandó. Az új formátum szükségessé teszi az egységes vízumformátum nyomtatására szolgáló berendezések használatát. Ezért hatással lehet az ilyen típusú konzuli védelmi segítségnyújtás lehetőségére azokon a helyeken, ahol a tagállamok jelenléte korlátozott.

irányítható át saját állampolgársága szerinti tagállam nagykövetségéhez, konzulátusához vagy tiszteletbeli konzuljához, ha a helyi körülmények (például a közlekedési rendszer természeti katasztrófa miatt bekövetkezett zavarai esetén) vagy az erőforrások hiánya miatt nem lehetséges, hogy a polgár biztonságosan eljusson az utóbbi szervekhez vagy azok eljussanak hozzá annak érdekében, hogy konzuli védelemben részesüljön. Ehhez feltétlenül eseti értékelésre lesz szükség. A képviselet hiányának fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az biztosítsa a képviselettel nem rendelkező polgárok azon jogának hatékony érvényesülését, hogy egy másik tagállam nagykövetsége vagy konzulátusa ugyanolyan feltételekkel védelmet biztosítson számára, mint a saját állampolgárai számára, figyelembe véve az egyes esetek körülményeit, különösen a válsághelyzeteket. Az alábbiakban kifejtettek szerint a Bizottság úgy véli, hogy szükség lehet az olyan helyzetek további tisztázására és jogbiztonságának biztosítására, amikor egy uniós polgár azért tekinthető képviselet nélkülinek, mert nincs olyan nagykövetség, konzulátus vagy tiszteletbeli konzul egy harmadik országban, amely ténylegesen képes konzuli védelmet nyújtani.

A legtöbb tagállam átültette a 4. és 6. cikkben szereplő fogalommeghatározásokat³³.

Összességében nagyon ritkának tűnnek azok az esetek, amikor a tagállamok megtagadják a konzuli védelmet egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgártól azon az alapon, hogy nem tekinthető képviselettel nem rendelkezőnek.

A legtöbb tagállam arról számolt be, hogy a legtöbb esetben meg tudja állapítani az irányelv hatályát a „képviselettel nem rendelkező polgárok” tekintetében. Néhány tagállam azonban nehézségekről számolt be annak megállapítása során, hogy egy meglévő nagykövetség, konzulátus vagy tiszteletbeli konzul ténylegesen képes-e konzuli védelmet nyújtani. A tagállamok, különösen annak meghatározása során, hogy a konzuli képviseletek képesek-e hatékony konzuli védelmet nyújtani valamely harmadik országban, eltérően értelmezik az olyan fogalmakat, mint a „megközelíthetőség” és a „közelség”. Egyes tagállamok az értékelés során figyelembe veendő tényezőnek tekintik a távoli fekvés vagy a képesség kérdését, mások azonban nem. Néhány tagállam nehézségekről számolt be annak meghatározása során, hogy a közelség hiánya milyen mértékben vezethet a képviselet hiányához. Egyes tagállamok azt várják a polgároktól, hogy tegyenek erőfeszítéseket az állampolgárságuk szerinti tagállam képviseleteinek elérésére, akár nagyobb távolságok tekintetében is. A tagállamok arról számoltak be, hogy kétség esetén közvetlenül felveszik a kapcsolatot az állampolgárság szerinti tagállam külügyminisztériumával, és főszabályként alkalmazkodnak az adott tagállam értékeléséhez annak meghatározását illetően, hogy egy adott személyt „képviselettel nem rendelkezőnek” kell-e tekinteni. Általánosságban elmondható, hogy a legtöbb tagállam úgy véli, hogy a helyzet jellegétől és sürgősségétől függően változik az annak értékeléséhez szükséges küszöbérték, hogy egy adott személy rendelkezik-e képviselettel, vagy sem. Különösen válsághelyzetekben, amikor a tagállamokhoz sürgős segítségkérések érkeznek, nagyon nehéz lehet időben megerősíteniük, hogy egy polgár nem rendelkezik képviselettel.

A fentiekre való tekintettel lehet még mozgástér a „képviselettel nem rendelkező polgár” fogalmának további pontosítására, különösen olyan helyzetekben, amikor az állampolgárság szerinti tagállamnak nincs olyan nagykövetsége, konzulátusa vagy

³³ A Bizottság továbbra is párbeszédet folytat a tagállamokkal az irányelv teljes körű végrehajtásának ellenőrzése érdekében.

tiszteletbeli konzulja, amely ténylegesen képes konzuli védelmet nyújtani. A további pontosítások – többek között a válsághelyzetek tekintetében – megkönnyítenék az uniós polgárok konzuli védelemhez kapcsolódó jogainak gyakorlását. Ez magában foglalhatja például a „képviselő hiányának vélelmét” válság idején a segítségnyújtás iránti kérelem sürgősségéhez kapcsolódóan.

5.1.3. Harmadik országokban képvisellel nem rendelkező polgárok családtagjai (5. cikk)

Az 5. cikk értelmében a tagállamoknak konzuli védelmet kell nyújtaniuk azon családtagok számára, akik maguk nem uniós polgárok, és harmadik országban képvisellel nem rendelkező uniós polgár kíséretében tartózkodnak az adott országban, mégpedig ugyanolyan mértékben és ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogyan a segítséget nyújtó tagállam a saját nemzeti jogával és gyakorlatával összhangban a saját állampolgárai olyan családtagjainak biztosítana konzuli védelmet, akik maguk nem uniós polgárok. Amint azt az irányelv (9) preambulumbekzdése megállapítja, az ilyen védelem – az egyes esetek egyedi körülményeitől függően – szükséges lehet a konzuli védelemhez kapcsolódó jog, valamint a Charta 7. cikkében elismert, a magán- és családi élethez való jog tényleges érvényesülésének biztosítása érdekében.

Mindössze három tagállam számolt be arról, hogy elvben nem nyújtanak konzuli segítséget a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok nem uniós családtagjainak, mivel a nemzeti jogszabályaikkal összhangban nem biztosítanak konzuli védelmet a saját állampolgáraik családtagjai számára sem. E tagállamok egyike válsághelyzetben kivételesen támogatást nyújthat az ilyen családtagoknak ugyanolyan feltételekkel, mint a saját állampolgárainak.

A legtöbb tagállam a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok nem uniós családtagjainak nyújtott konzuli védelmet eseti alapon értékeli. A tagállam nemzeti jogától és gyakorlatától függően a családtag lehet közvetlen családtag (például gyermek, házastárs vagy szülő), de a kiterjedt család tagja is (például testvér, nagybácsi, nagynéni, unokatestvér stb.). Hasonlóképpen, a tagállamok eltérően értelmezik, mit jelent a képvisellel nem rendelkező polgár „kísérete”. A gyakorlatban az elsőfokú rokonokat jellemzően előnyben részesítik a segítségnyújtás során. A tagállamok a válságmentes időszakokban alkalmazott gyakorlathoz képest válság idején a válsághelyzet súlyosságától és sürgősségétől függően, illetve azzal arányosan fokozott védelmet biztosítanak.

5.1.4. A konzuli védelem elérhetősége és egyéb megállapodások (7. cikk)

A 7. cikk (1) bekezdése lefekteti azt az általános elvet, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok védelem iránti kérelemmel fordulhatnak bármely tagállam nagykövetségéhez vagy konzulátusához.

Ez azonban nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy az irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében kétoldalú megállapodásokat kössenek a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok hatékony védelmének biztosítása érdekében³⁴. Először is, a konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény 8. cikke értelmében a tagállamok állandó jelleggel képviselhetnek egy másik tagállamot. Másodszor, a tagállamok nagykövetségei vagy konzulátusai szükség esetén gyakorlati megállapodásokat köthetnek a képvisellel

³⁴ Lásd még az irányelv (10) preambulumbekzdését.

nem rendelkező polgárok konzuli védelmének biztosításával kapcsolatos feladatok megosztásáról. Az átláthatóság biztosítása érdekében ezekről a megállapodásokról értesíteni kell a Bizottságot és az EKSZ-t, illetve az EU-nak és a tagállamoknak közzé kell tenniük azokat.

Azokban az esetekben, amelyekben gyakorlati megállapodás megkötésére került sor, az a nagykövetség vagy konzulátus, amelytől a képviselettel nem rendelkező polgár konzuli védelmet kér, de amely az adott hatályos megállapodás értelmében nem az illetékesként kijelölt hatóság, az irányelv 7. cikkének (3) bekezdése értelmében köteles gondoskodni a polgár kérelmének az illetékes nagykövetség vagy konzulátus részére történő továbbításáról, kivéve, ha ez veszélyeztetné a konzuli védelem nyújtását, különösen ha az ügy sürgős jellege miatt a megkeresett nagykövetség vagy konzulátus haladéktalan intézkedésére van szükség.

Minden tagállam kötött valamilyen formában ilyen megállapodásokat. E tekintetben két olyan kérdés azonosítására került sor, amelyek azt eredményezhetik, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok késéssel vagy akadályokkal szembesülnek az őket megillető konzuli segítségnyújtás tekintetében.

Először is, a legtöbb megállapodás nem nyilvános kellő mértékben ahhoz, hogy biztosítsa az átláthatóságot és a képviselettel nem rendelkező polgárok általi hatékony alkalmazást. A további erőfeszítések magukban foglalhatják a tagállamok közötti valamennyi állandó megállapodás központi helyen történő hivatkozását a helyi igényekre szabott információk kiegészítése céljából. Ez segítene tisztázni, hogy mely tagállam feladata segítséget nyújtani más tagállamok képviselettel nem rendelkező állampolgárainak egy korábbi megállapodás értelmében.

Tovább lehetne erősíteni a tagállamok azon kötelezettségét, hogy értesítsék a Bizottságot, az EKSZ-t és az Unió küldöttségeit a kétoldalú és gyakorlati megállapodásokról (annak érdekében, hogy azok a további nyilvánosság érdekében bekerülhessenek az uniós kommunikációs csatornába), például az értesítés határidejének meghatározásával. A 2. cikk (2) bekezdését alkalmazó tagállamok számára hasznos lenne hasonló értesítési követelmények meghatározása az utazási tanácsadás, a tagállami konzuli hálózatok – köztük a tiszteletbeli konzulok – elérhetőségi adatai, valamint annak tekintetében, hogy ezek milyen mértékben nyújthatnak konzuli védelmet.

Másodszor, egyes esetekben a tagállamok azt kérték, hogy az érintett külügyminisztériumok kössenek kétoldalú megállapodást, mielőtt segítséget nyújtanának egy másik tagállam képviselettel nem rendelkező polgárának, noha az irányelv nem tartalmaz ilyen követelményt. Emellett egyes esetekben a képviselettel rendelkező tagállamok megtagadták, hogy konzuli védelmet nyújtsanak a képviselettel nem rendelkező polgároknak, és azzal érveltek, hogy – a kétoldalú megállapodások miatt – ez más, képviselettel rendelkező tagállamok feladata. Ebben a tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 7. cikk előírja, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok védelem iránti kérelemmel fordulhatnak bármely tagállam nagykövetségéhez vagy konzulátusához. Előírja továbbá, hogy amennyiben megállapodások megkötésére került sor, a megkeresett tagállami hatóságokra, nem pedig az érintett polgárra hárul az a feladat, hogy a kérelmet az érintett nagykövetséghez vagy konzulátushoz továbbítsa.

Összességében úgy tűnik, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok kérelmeinek továbbítására vonatkozó eljárás nem egyértelmű és nem érthető. Emellett, bár az irányelv lehetővé teszi a tagállamok közötti kétoldalú megállapodások megkötését,

szükségesnek tűnik annak további tisztázása, hogy ez nem előfeltétele annak, hogy a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli segítséget kapjanak.

5.1.5. Azonosítás (8. cikk)

A 8. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a konzuli védelemért folyamodó kérelmezőnek útleveél vagy személyazonosító igazolvány felmutatásával kell igazolnia, hogy az Unió polgára. A 8. cikk (2) bekezdése értelmében, ha az uniós polgár nem tud érvényes útlevelet vagy személyazonosító igazolványt felmutatni, akkor állampolgársága bármilyen más módon is igazolható, ideértve szükség esetén az azon tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságaival való egyeztetést, amelynek a kérelmező az állampolgárának jelenti ki magát. A 8. cikk (3) bekezdése szerint az 5. cikkben említett családtagok esetében a személyazonosság és a családi kapcsolat megléte bármilyen módon bizonyítható, többek között úgy, hogy a segítséget nyújtó tagállam egyeztet a 8. cikk (1) bekezdésében említett uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságaival.

A legtöbb tagállam átültette nemzeti jogába a 8. cikket³⁵.

E rendelkezés alkalmazása összességében hatékornak tűnik, és a tagállamok nem számoltak be jelentős problémákról a konzuli védelmet kérő, képviselettel nem rendelkező uniós polgárok vagy családtagjaik azonosításával kapcsolatban.

5.1.6. A segítségnyújtás típusai (9. cikk)

A 9. cikk nem kizárólagos módon³⁶ felsorolja azokat a leggyakoribb helyzeteket, amelyekben a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli segítséget kérhetnek a képviselt tagállamoktól:

- letartóztatás vagy fogva tartás,
- bűncselekmény áldozatává válás,
- súlyos baleset vagy súlyos betegség,
- haláleset,
- segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén, valamint
- ideiglenes úti okmány szükségessége.

A tagállamoknak e helyzetek bármelyikében minden olyan segítséget meg kell adniuk a képviselettel nem rendelkező uniós polgároknak, amelyet saját állampolgáraiknak nyújtanának. Ennek eredményeként a kapott támogatás mértéke tagállamonként eltérő lehet.

Az irányelv 9. cikkében felsorolt hat helyzetben valamennyi tagállam biztosítja a konzuli védelmet. Úgy tűnik, hogy a tagállamok által a gyakorlatban nyújtott segítség pontos típusa tagállamonként igen eltérő, és általában figyelembe veszi az egyes esetek sajátos körülményeit. A legtöbb tagállam nemzeti joga kifejezetten megemlíti a 9. cikkben meghatározott hat helyzetet, kivéve két olyan tagállamot, ahol az említett hat helyzetre

³⁵ A Bizottság továbbra is párbeszédet folytat a tagállamokkal az irányelv teljes körű végrehajtásának ellenőrzése érdekében.

³⁶ Amint azt az irányelv (14) preambulumbekzdése megállapítja, „[m]ivel a szükséges védelem formája mindig az adott tényleges helyzettől függ, a konzuli védelem nem korlátozódhat az ezen irányelvben konkrétan említett szituációkra”.

szakpolitikai vagy gyakorlati szabályok vonatkoznak. Emellett több tagállam a 9. cikkben felsoroltaktól eltérő helyzetekben is, például a kísérő nélküli kiskorúak esetében, kifejezetten előírja az irányelv alkalmazását.

A bizonyítékok arra engednek következtetni, hogy a válságmentes helyzetekben a tagállamok által más tagállamok állampolgárainak nyújtott segítség főként az ideiglenes úti okmány szükségességével, másodsorban pedig megkeresésekkel és információkérésekkel kapcsolatos. Ez az egyik oka az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról és a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. június 18-i (EU) 2019/997 tanácsi irányelv³⁷ elfogadásának, és ez az irányelv várhatóan 2025-től alkalmazandó. 2020-ban a képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak nyújtott segítség nagyrészt a vészhelyzet esetén nyújtott segítséghez és a hazaszállításhoz kapcsolódott, tekintettel a Covid19-válagra. Becslések szerint legalább 500, Afganisztánból evakuált uniós polgár és családtagjaik nem rendelkeztek képvisellel.

Bár a helyzetek fenti felsorolása nem kimerítő jellegű, az Unió számos küldöttsége számolt be olyan, képvisellel nem rendelkező uniós polgárokról, akiktől valamely tagállam megtagadta a konzuli védelmet. Ilyen esetekben a tagállam azzal indokolta a védelem megtagadását, hogy a kért segítség nem szerepelt a felsoroltak között, jöllehet a saját nemzeti jogszabályai előírják számára, hogy ilyen segítséget nyújtson a saját állampolgárainak.

Fontos megjegyezni, hogy a 9. cikkben említett segítségnyújtási esetek nem kimerítőek, ami azt jelenti, hogy a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok hátrányos megkülönböztetés nélkül jogosultak segítségre a konzuli védelmi segítségnyújtás egyéb típusai tekintetében is, amelyek vonatkozásában a tagállamok konzuli védelmet nyújtanak a saját állampolgáraiknak.

E megállapításokból az következik, hogy a nagyobb kiszámíthatóság és jogbiztonság biztosítása érdekében egyértelműbbé lehetne tenni a tagállamok által a képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak nyújtandó konzuli segítségnyújtás feltételeit.

5.2. Koordinációs és együttműködési intézkedések

5.2.1. Általános szabályok (10. cikk)

A 10. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak szorosan együtt kell működniük és koordinálniuk kell egymással és az Unióval a képvisellel nem rendelkező polgárok védelmének biztosítása érdekében. A 10. cikk (2) és (3) bekezdése meghatározza, hogy a segítséget nyújtó tagállamnak milyen módon kell együttműködni a képvisellel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállammal a konzuli védelem iránti kérelem kézhezvételekor. A (2) és (3) bekezdés a segítségnyújtás iránti megkereséssel kapcsolatos információcserére, valamint a segítséget kérő, képvisellel nem rendelkező polgár és azon családtagjai személyazonosságára vonatkozó követelményeket is tartalmaz, akiknek esetleg szintén konzuli védelmet kell nyújtani. A segítséget nyújtó tagállamnak továbbá meg kell könnyítenie a polgár és az állampolgársága szerinti tagállam közötti információcserét, míg az állampolgársága szerinti tagállam feladata a polgár családtagjaival, valamint bármely más érintett személlyel vagy hatósággal való kapcsolattartás. A 10. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak az EKSZ

³⁷ HL L 163., 2019.6.20., 1. o.

biztonságos internetes oldalán keresztül értesíteniük kell az EKSZ-t a külügyminisztériumok érintett kapcsolattartó pontjáról/pontjairól.

A legtöbb tagállam átültette nemzeti jogába a 10. cikket³⁸.

A tagállamok arról számoltak be, hogy a tagállamok közötti együttműködés és koordináció összességében hatékony. Az esetek túlnyomó többségében az Unió küldöttségei biztosítják a gyakorlatban ezt a koordinációt, a helyi konzuli együttműködési ülésekre pedig általában a küldöttségek épületeiben kerül sor. Azonban számos probléma azonosítására került sor. Ezeket az alábbiakban ismertetjük.

Először is, ritkán ugyan, de voltak olyan esetek, amikor a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok segítséget kértek egy másik tagállamtól, amely ezt követően továbbította a kérelmet a polgár állampolgársága szerinti tagállam egy szomszédos joghatóságon belül található legközelebbi nagykövetségéhez.

Másodszor, egyes esetekben az állampolgárság szerinti tagállamok a személyes adatok védelmére hivatkozva megtagadták, hogy tájékoztatást nyújtsanak állampolgáraikról a segítséget nyújtó tagállamoknak.

Harmadszor, a képviselettel rendelkező tagállamokat időnként túlterheli az uniós polgárok által válsághelyzetekben benyújtott egyéni kérelmek száma, többek között amiatt, hogy a képviselettel nem rendelkező tagállamok korlátozottan férnek hozzá a helyi koordinációs hálózatokon keresztül terjesztett információkhoz. Jellemzően azok a nagykövetségek és konzulátusok kapják a legnagyobb számú megkeresést, amelyek a leggyorsabban válaszolnak a polgárok kérelmeire, ami nem ösztönzi őket azonnali cselekvésre. Ezekben az esetekben a konzuli szolgáltatások további digitalizációja és a megerősített együttműködés csökkentheti a harmadik országokban jelen lévő tagállamokra nehezedő nyomást.

A képviselettel nem rendelkező polgárok konzuli védelmének biztosítása terén a tagállamok közötti együttműködés összességében hatékony. Tekintettel azonban a fent vázolt helyzetekre, egyes hiányosságok késedelmet vagy akár mulasztást okozhatnak a segítségnyújtásban részesülő, képviselettel nem rendelkező polgárok vonatkozásában. E tekintetben különösen meg kell jegyezni a digitális eszközök hiányát, a kapacitással kapcsolatos problémákat, különösen válság idején, valamint az uniós polgárok személyes adatainak kezelésére (az adattovábbítást is beleértve) vonatkozó kifejezett jogalap hiányát. Emellett tovább lehetne javítani a konzuli hatóságok tudatosságát az irányelvben előírt elvekkel és követelményekkel kapcsolatban annak érdekében, hogy szükség esetén eleget tegyenek segítségnyújtási kötelezettségüknek.

5.2.2. Az Unió küldöttségeinek szerepe (11 cikk)

A 11. cikk értelmében az Unió küldöttségeinek szorosan együtt kell működniük és koordinálniuk kell a tagállamok nagykövetségeivel és konzulátusaival annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a helyi és válsághelyzeti együttműködéshez és koordinációhoz, így különösen azáltal, hogy logisztikai támogatást nyújtanak, illetve tájékoztatást nyújtanak arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képviselettel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek. Az Unió küldöttségeinek és az EKSZ székhelyének emellett elő kell

³⁸ A Bizottság továbbra is párbeszédet folytat a tagállamokkal az irányelv teljes körű végrehajtásának ellenőrzése érdekében.

segíteniük a tagállamok nagykövetségei és konzulátusai közötti, illetve – adott esetben – a helyi hatóságokkal folytatott információcserét. Végezetül, az Unió küldöttségeinek továbbá általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képviselettel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról.

Az Unió küldöttségeinek konzuli védelemmel kapcsolatos megbízatását részletesebben az EKSZ-határozat 5. cikkének (10) bekezdése határozza meg, amely előírja e küldöttségek számára, hogy „– a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban”³⁹. Ez egyértelművé teszi, hogy az Unió küldöttségeinek támogatniuk kell a tagállamokat a képviselettel rendelkező és a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok megsegítésében egyaránt.

Az Unió küldöttségei nélkülözhetetlenek a helyi konzuli együttműködési hálózatok működéséhez. Vezető szerepet játszanak a helyi konzuli együttműködési ülések elnöki tisztének betöltésében vagy az ülések elnökének támogatásában, ezen ülések megrendezésében, valamint a tagállamok konzuli válsághelyzeti készségének és reagálásának helyi koordinálásában. Az uniós polgárokkal kapcsolatos szerepük elsősorban a polgárok és a konzuli védelem biztosítása céljából rendelkezésre álló tagállami képviseletek közötti kapcsolatok összehangolásából és megteremtéséből áll. E tekintetben az Unió küldöttségeinek aktív szerepe – a tagállamok (és egyes esetekben az uniós polgárok) számára betöltött központi szerep – ismételten túlmegy az irányelv követelményein.

A tagállamok úgy vélik, hogy az Unió küldöttségeivel folytatott általános együttműködés és koordináció hatékony, de számos tagállam kiemelte, hogy meg kell erősíteni az Unió küldöttségeinek általános szerepét. Az Unió küldöttségei már most is proaktív szerepet játszanak válsághelyzetben és nem válsághelyzetben egyaránt, és a tagállamok gyakran kérik őket arra, hogy a szigorú értelemben vett hatáskörükön túl is járjanak el, nevezetesen nyújtsanak közvetlen segítséget a rászoruló uniós polgároknak, amint azt a közelmúltbeli példák is mutatják.

A Covid19-világjárvány során az Unió szinte valamennyi küldöttsége különösen aktívan vett részt a tagállami intézkedések átfogó koordinálásában, ideértve a hazaszállítást biztosító repülőjáratok koordinálását, valamint a szakmai képviseletekkel és tiszteletbeli konzulokkal folytatott információcserét. Egyes esetekben, például a Fidzsi-szigeteken, ahol kevés tagállam rendelkezik diplomáciai képviselettel, az Unió küldöttsége játszotta a fő szerepet az uniós polgárok hazaszállítására szolgáló repülőjáratok koordinálásában⁴⁰.

A 2021. évi afganisztáni kabuli légi szállítás során a kabuli repülőtérén képviselettel nem rendelkező tagállamok az EKSZ-hez és az Unió küldöttségéhez fordultak, hogy biztosítsanak polgáraik számára hozzáférést a repülőtérhez és a repülőgépek fedélzetén

³⁹ Lásd még az EUMSZ 221. cikkének (2) bekezdését.

⁴⁰ Az Európai Parlament az Európai Unió 2020. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítéséről szóló, 2022. május 4-i határozatában (P9_TA(2022)0153) „gratulál az EKSZ-nek a hazáján kívül rekedt több mint 600 000 uniós polgár hazatelepítésére irányuló jelentős veszélyhelyzeti intézkedésben betöltött kulcsfontosságú szerepéhez, amely mellett hozzájárult az »Európa együtt« elnevezésű nagyszabású humanitárius és segítségnyújtási művelet létrehozásához is, amely az Unió azon partnereinek nyújt segítséget világszerte, amelyek az Uniónál jóval szűkösebb erőforrásokkal küzdöttek a világjárvány ellen”.

található üléshelyekhez. Az EKSZ és az Unió küldöttsége lépéseket tett annak érdekében, hogy ezeket a polgárokat összekössék a tagállamok kabuli repülőtérén jelen lévő kollégáival.

Szváziföldön a 2021 nyarán történt zavargások során a tagállamok felvették a kapcsolatot az Unió küldöttségével, amely az egyetlen uniós diplomáciai képviselő volt a helyszínen, hogy megosszák egymással a legveszélyeztetettebb polgáraik jelenlétére vonatkozó információkat, illetve érdeklődjenek a biztonsági helyzetről és a lehetséges evakuálási lehetőségekről. Az Unió küldöttségei által játszott szerep tisztázása azokban az esetekben, amikor nincs más uniós diplomáciai képviselő, elengedhetetlen lett volna az evakuálás esetleges nyomon követésének biztosításához, ha a helyzet úgy alakul.

Az Unió küldöttsége Eritreában közvetlenül segített egy képviselővel nem rendelkező uniós polgárnak, amikor kapcsolatba lépett a helyi hatóságokkal a szállítás és a kórházi ellátás biztosítása érdekében, lehetővé téve az Európába való biztonságos visszatérést.

Az Ukrajna elleni orosz agresszív háborúval összefüggésben az EU kijevi küldöttsége sikeresen megszervezett két „diplomáciai vasúti” műveletet, amikor az ukrán vasúttal együttműködve különleges vagonokat vett igénybe a Kijev és Chelm (Lengyelország) között közlekedő vonaton. E kezdeményezés révén sikeresen evakuáltak Ukrajnából több száz uniós polgárt, családtagjaikat, valamint az Unió küldöttségének és a tagállami nagykövetségeknek a helyi alkalmazottait két, 2022. március 9-én és március 14-én szervezett művelet során.

2022 júniusában egy tagállam kérésére az Unió szomáliai küldöttsége segítséget nyújtott egy olyan uniós polgár megmentéséhez, akinek a hajója a szomáliai Kismayo partjaitól mintegy 100 km-re megsérült. Az Unió küldöttsége együttműködött a dzsubaföldi állami hatóságokkal, amelyek négy hajót bocsátottak rendelkezésre a sikeres mentési művelethez.

Az Unió küldöttségeinek körében az irányelv esetleges felülvizsgálatára irányuló, folyamatban lévő hatásvizsgálat részeként végzett felmérés⁴¹ azt mutatta, hogy a polgárok már most is gyakran kérnek segítséget az Unió küldöttségeitől (különösen a Covid19-világjárvány kitörése óta), és hogy az ilyen esetek száma nő⁴².

Emellett a karib-tengeri térségben működő uniós küldöttségek hálózata és az Unió Fidzsi-szigeteken működő küldöttsége az e nagy régiókban működő néhány uniós diplomáciai képviselő közé tartozik. A tagállamok konzuli lábnyomának hiánya különösen kritikus a karib-tengeri térségben, amely természeti katasztrófáknak van kitéve, ugyanakkor turisztikai csomópont is. Hasonlóképpen, az Uniónak a tenger nélküli Sváziföldön és Lesothóban jelen lévő küldöttségei, valamint az Unió barbadosi és guyanai, illetve jelenleg afganisztáni küldöttségei jelentik az egyetlen uniós diplomáciai képviselőket ezekben az országokban.

⁴¹ Az alábbi folyamatban lévő tanulmány: *Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis and VVA.

⁴² A Covid19-világjárványt megelőzően az Unió küldöttségeinek többsége (kb. 48 %) azt válaszolta, hogy szórványosan/évente kap ilyen kéréseket. Úgy tűnik, hogy a Covid19-világjárvány kitörése óta jelentősen nőtt az Unió olyan küldöttségeinek száma, amelyekhez közvetlenül fordultak segítségért uniós polgárok: a válaszadók mintegy 82 %-a nyilatkozott úgy, hogy kapott ilyen megkeresést. Emellett a megkeresések gyakorisága is nőtt: az Unió küldöttségeinek mintegy 30 %-a jelezte, hogy heti rendszerességgel kap megkereséseket.

A fentiekből összességében az következik, hogy szükség lehet az Unió küldöttségei által játszott szerep tisztázására és megerősítésére annak érdekében, hogy jobban tükrözzék a helyszínen betöltött egyre láthatóbb szerepüket, és biztosítsák a jogbiztonságot, többek között azért, hogy bizonyos körülmények között és a tagállamok kérésére hatásköröket ruházzanak rájuk az uniós polgároknak külföldön nyújtott közvetlen segítség tekintetében. Az Unió küldöttségeiből álló kiterjedt hálózat további igénybevétele megerősítené a külföldön rászoruló uniós polgároknak nyújtott segítséget.

A rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználása érdekében lehetőséget kell biztosítani az egyes harmadik országokhoz és az egyedi helyzethez igazított megoldásokra. Elsőbbséget kell biztosítani a korlátozott költségvetési hatással járó megoldásoknak. Ilyen például a közös konzuli csapatok fokozott alkalmazása, ami összefogná az EU és a tagállamok konzuli személyzetét, amely készen áll a bevetésre vagy erősítésként a helyszínre küldhető, különösen a veszélyhelyzetekre és válsághelyzetekre való reagálás céljából. A tagállamok konzuli személyzetét az Unió konkrét küldöttségeihez is ki lehetne rendelni annak érdekében, hogy a gyakorlatban megerősítsék a konzuli szakértelmet a korlátozott konzuli lábnyommal rendelkező országokban.

E fejlemények kezelésének lehetséges módjai közé tartozhat az Unió küldöttségei által játszott támogató szerep kibővítése, különösen azokban a harmadik országokban, ahol a tagállamok konzuli lábnyoma nagyon kicsi. E tekintetben egy, az uniós polgárságról és a demokráciáról szóló, 2020. márciusi Eurobarométer felmérés során tíz válaszból több mint kilenc egyetértett azzal, hogy ha olyan EU-n kívüli országban tartózkodna, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, inkább az Unió valamely küldöttségétől szeretne támogatást kérni⁴³.

5.2.3. Helyi együttműködés (12. cikk)

A 12. cikk meghatározza, hogy a helyi együttműködési ülések alkalmával rendszeres információcserét kell folytatni a képvisellel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos ügyekről. Azt is meghatározza, hogy a tagállamok – szükség esetén – ezeken az üléseken gyakorlati megállapodásokat fogadnak el a 7. cikkben említettek szerint annak biztosítása érdekében, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok tényleges védelemben részesüljenek az érintett harmadik országban. Hacsak a tagállamok másként nem állapodnak meg, a helyi együttműködési ülések elnöki tisztségét valamely tagállam képviselőjének kell betöltenie, az Unió küldöttségével szoros együttműködésben.

Összességében a helyi együttműködési ülések hasznosak, és hatékonyan zajlanak, bár az ilyen ülések szintje és hatékonysága az adott harmadik országtól függően változhat. A Covid19-világjárvány kitörése óta a helyi együttműködési üléseket nagyrészt távolról tartották. A gyakorlatban úgy tűnik, hogy nincs egyértelmű hierarchia vagy kijelölés az ülések elnöki tisztségének betöltését illetően (egyre inkább az Unió küldöttségeinek ajánlják fel az elnöki tisztséget).

A kis létszámú képvisellel rendelkező tagállamok számára a helyi koordináció alapvető fontosságú mind információforrásként, mind pedig a konzuli védelem biztosításával összefüggésben felmerülő problémák megoldásának gyakorlati eszközeként. Ugyanakkor, amint arról az Unió küldöttségei beszámoltak, a helyi konzuli

⁴³ Az Eurobarométer 485. sz. gyorsfelmérése: *Uniós polgárság és demokrácia*, 2020. február/március, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=hu

együttműködési üléseken való részvétel egyenlőtlen (különösen rendes időszakokban és nem válsághelyzetekben). Ez azzal magyarázható, hogy egyes kis létszámú képviselvek számára nehéz lehet valamennyi megbeszélésen részt venni, vagy a képvisellel nem rendelkező tagállamok nehezen férnek hozzá ezekhez a helyi együttműködési hálózatokhoz (mivel a megbeszélések jellege miatt a távoli részvétel nem mindig lehetséges vagy kívánatos).

A helyi konzuli együttműködési üléseken megvitatott információk nem mindig állnak rendelkezésre vagy nem mindig hozzáférhetők a helyben nem jelen lévő tagállamok számára. Bár a megbeszélések és a visszajelzés elősegítése érdekében az ülések jegyzőkönyvét feltöltik az EKSZ online konzuli platformjára (CoOL), az Unió küldöttségei a folyamatos információáramlás biztosítása érdekében előzetesen tájékoztathatják a képvisellel nem rendelkező tagállamokat az ülések napirendjéről. Nem feltétlenül mindig szükséges és lehetséges állandóan és távolról bevonni a képvisellel nem rendelkező, az érintett harmadik országban alacsony számban jelen lévő polgárral rendelkező tagállamokat, de válság idején elengedhetetlen a bevonásuk.

A fentiekre való tekintettel további intézkedéseket lehetne előirányozni a képvisellel nem rendelkező tagállamokkal folytatott információcsere és a részvételük megerősítése érdekében a helyi konzuli együttműködés keretében. Emellett a harmadik országban tartózkodó, képvisellel nem rendelkező polgárok számát a nemzeti hatóságokon keresztül lehet a legmegbízhatóbban megtudni (legalábbis az állandó lakosok esetében). A tagállamokat ösztönözni kell annak biztosítására, hogy állampolgáraik nyilvántartásba vetethessék magukat az állampolgárság szerinti tagállam hatóságainál, amikor olyan országban utaznak vagy élnek, ahol nem rendelkeznek képvisellel.

5.2.4. Válsághelyzeti készség és együttműködés (13. cikk)

Egy adott harmadik országban képvisellel rendelkező tagállamoknak koordinálniuk kell vészhelyzeti terveiket egymás között és az Unió küldöttségével annak biztosítása érdekében, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok válsághelyzet esetén megkapjanak minden szükséges segítséget. Vészhelyhelyzet vagy válság esetén az Uniónak és a tagállamoknak szorosan együtt kell működniük annak érdekében, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárokat hatékonyan segíthessék, és lehetőség szerint kellő időben tájékoztatniuk kell egymást a rendelkezésre álló evakuálási kapacitásokról.

Az irányelv 13. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a vezető állam vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok) feladata koordinálni a képvisellel nem rendelkező polgárok részére nyújtott minden segítséget, mégpedig a többi érintett tagállam, az Unió küldöttsége és az EKSZ-székhely támogatásával. Előírja továbbá azt is, hogy a tagállamok minden releváns információt átadnak a vezető államnak vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok)nak a válsághelyzetben lévő, képvisellel nem rendelkező polgáraikról. A vezető állam vagy a képvisellel nem rendelkező polgárok támogatását koordináló tagállam(ok) adott esetben igénybe veheti(k) olyan eszközök támogatását, mint az EKSZ válságkezelési struktúrái és az uniós polgári védelmi mechanizmus.

A válsághelyzeti készség és együttműködés rendkívül fontos, különösen a közelmúltbeli válságokat követően, mivel lehetővé teszi az EU és tagállamai egyesített kapacitásának bevetését az evakuálási/hazaszállítási műveletek terén, az elemzések és információk megosztását, valamint a képvisellel rendelkező és képvisellel nem rendelkező uniós polgárok támogatását. A Covid19-világjárvány, Oroszország Ukrajna

elleni agresszív háborúja, valamint más politikai válság vagy (természeti) katasztrófhelyzetek idején alapvető fontosságú volt az EKSZ, az Unió érintett küldöttségei és a Bizottság Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központjának reagálási képessége, hatékonysága és támogatása a tagállamok közötti együttműködés támogatása terén.

A válsághelyzeti készség és együttműködés összefüggésében a 13. cikk az alábbiakra szólít fel: közös vészhelyzeti tervezés (**közös keretek**); a tagállamok közötti információcsere; a koordinációs szerep vezető államra (vagy bármely más, a segítségnyújtást koordináló tagállamra) való ruházása; közös konzuli csapatok; valamint az EKSZ (többek között az Unió küldöttségei) és az uniós polgári védelmi mechanizmus által nyújtott lehetséges támogatás. Az Unió küldöttségei vezető szerepet játszanak a közös keretek előkészítésének koordinálásában.

Az EKSZ becslései szerint világszerte mintegy 94 közös keret van érvényben, és 2022 végéig várhatóan további mintegy 20 keretet fogadnak el⁴⁴. A közös keretek már különösen hasznosnak bizonyultak pusztán amiatt, hogy felhívják a figyelmet a válsághelyzeti készség szükségességére. Azonban még nem minden harmadik országban vannak ilyenek, és gyakori frissítést igényelnek ahhoz, hogy válsághelyzetekben hasznosak legyenek. Az EU és tagállamai által a Covid19-válságra adott közös válasz hozzájárult a tagállamok közötti együttműködés előmozdításához. A Covid19-járványt követően nagyobb hangsúlyt kapott az ilyen információmegosztás és a közös aktualizált vészhelyzeti tervezés. Azonban eltérő, hogy az egyes harmadik országokban az ilyen tervezés milyen mértékben tartalmaz naprakész információkat a területen tartózkodó, képvisellel nem rendelkező tagállamok állampolgáiról.

A Covid19 tanulságainak értékelése megerősítette azt az elképzelést, hogy az Unió küldöttségei nagyobb szerepet kapjanak válság idején, beleértve a válsághelyzetek értékelésében betöltött szerepüket. Kiemelte továbbá, hogy a Covid19-válság során szerzett helyi tapasztalatok fényében helyi szinten felül kell vizsgálni a közös kereteket⁴⁵. Ráadásul a tagállami jelenléttel nem rendelkező harmadik országokban a közös keretek kidolgozásáért elsősorban az Unió küldöttségei felelősek. Például az Unió szváziföldi és lesothói küldöttségei már kidolgozták a közös kereteket. Hasonlóképpen, az Unió barbadosi küldöttsége elkészítette a karib-tengeri térség egész keleti részére vonatkozó közös keret tervezetét, amely jelenleg a tagállamok észrevételeire vár.

„Vezető államok” 22 harmadik országban vannak jelen. Bár a vezető állam elvét általában kedvezően ítélik meg, különösen a rendszeresen képvisellel nem rendelkező tagállamok, ennek az elvnek vannak gyakorlati korlátai vannak, mivel közvetlen válság esetén a vezető állam túlterhelt lehet. Az elv a válsághelyzeti készség tekintetében is kevésbé átfogó, mint a közös keret később elfogadott elve⁴⁶. Emellett az Unió küldöttségei néha a vezető állam szerepéhez hasonló koordinációs szerepet vállalnak. Az ilyen átfedések zavart okozhatnak.

A Covid19 tanulságainak értékelése megállapította, hogy a válság során feltárt hiányosságok fényében felül kell vizsgálni a vezető állam elvét⁴⁷. Különösen azt jegyezte

⁴⁴ Az EKSZ belső adatai.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Lásd a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatásokat (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

meg, hogy amennyiben az elv megmaradna, fontolóra lehetne venni a vezető államok támogatásának innovatív módjait a méltányos tehermegosztás biztosítása érdekében. Ez magában foglalhatja az Unió küldöttségei által abban játszott szerep növelését, hogy az uniós válaszlépéseket a vezető állammal közösen hangolják össze.

Egyes tagállamok a korábbi válságok során **közös konzuli csapatokat** alkalmaztak. A koncepció például nagyon hatékonynak bizonyult a Covid19-világjárvány korai szakaszaiban, különösen a képvisellel rendelkező tagállamokra nehezedő terhek enyhítése szempontjából. Ilyen csapatokat hoztak létre a 2018-as oroszországi labdarúgó-világbajnokság során és a 2018. évi indonéziai földrengést követően. Az elvet azonban jobban be lehetne építeni az irányelvbe, többek között azért, hogy egyértelmű szabályokat és eljárásokat írjanak elő a képvisellel nem rendelkező tagállamok számára, hogy válság idején aktívabban működjenek együtt egymással, és osszák meg a feladatok terhet.

Az irányelv preambulumbekzdése elírják, hogy az **uniós polgári védelmi mechanizmus** mint kiegészítő eszköz a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik. A Covid19-válság során soha nem látott mértékben kértek támogatást az uniós polgári védelmi mechanizmustól (408 járat, 100 313 utas hazaszállítása az uniós polgári védelmi mechanizmus által finanszírozott járatokon)⁴⁸. Az uniós polgári védelmi mechanizmust, bár lehetőséget kínál más konzuli válságkezelési tevékenységek támogatására, e rendkívüli esemény előtt ritkán használták konzuli támogatás céljára. Meg kell könnyíteni a további alkalmazását, és tanácsokat kell adni azzal kapcsolatban, amennyiben hazaszállításra van szükség. A tagállamoknak tisztában kell lenniük az uniós polgári védelmi mechanizmus aktiválásának lehetőségével és folyamatával.

Az irányelv 13. cikkében említett válsághelyzeti készülségre és együttműködésre vonatkozó különböző elvek alkalmazásának mértéke és módja az egyes harmadik országoktól függően változik. Nem minden harmadik országban létezik közös vészhelyzeti tervezés, és annak minősége és tartalma sem egységes. Hasonlóképpen, meglehetősen korlátozott számú harmadik országban került sor a vezető állam szerepének betöltésére. Úgy tűnik továbbá, hogy a tagállamok nem ismerik teljes mértékben az uniós polgári védelmi mechanizmus konzuli célú aktiválását, ami arra utalhat, hogy további iránymutatást kell nyújtani arról, hogyan alkalmazható, és hogyan lehet kiigazítani a gyakorlati igényekre való reagálás érdekében⁴⁹. Végül, bár a közös konzuli csapatok alkalmazása eddig korlátozott volt, hatékony és eredményes eszköznek tűnik a képvisellel rendelkező tagállamokra válság idején nehezedő terhek enyhítésére. Bár az irányelv hivatkozik az elvre, szükség lehet a használatának ösztönzésére és szükség esetén a további tisztázására.

A fentiekre való tekintettel, a 13. cikkben említett elvek esetleges felülvizsgálata tekintetében figyelembe kell venni a közelmúlt helyi tapasztalatait, beleértve azt a lehetőséget is, hogy az Unió küldöttségei nagyobb szerepet kapjanak a válsághelyzeti készülségben. A válsághelyzeti készülségi mechanizmusok különösen nem következetesek minden országban: míg egyes országokban a koordinációs feladatokat közös keretek határozzák meg, más országokban továbbra is a vezető állam elvét alkalmazzák, és amennyiben közös keretek vannak érvényben, ezek minősége nem

⁴⁸ E rendkívüli eseményt megelőzően az uniós polgári védelmi mechanizmust ritkán használták konzuli támogatásra (20 év alatt legfeljebb tíz alkalommal).

⁴⁹ A Bizottság Vészélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központja jelenleg véglegesíti az uniós polgári védelmi mechanizmus konzuli segítségnyújtás céljából való használatáról szóló iránymutatásokat.

azonos. Egyes harmadik országokban, ahol az EU-t kizárólag az Unió küldöttségei képviselik, a közös keretek kidolgozásának fő feladata rájuk hárul. Ezenkívül nem igazán ismertek annak körülményei, hogy mikor és hogyan aktiválható az uniós polgári védelmi mechanizmus. Továbbá nincs következetesség abban a tekintetben, hogy ki tölti be a helyi konzuli együttműködési ülések elnöki tisztét, és a képviselettel nem rendelkező tagállamok eltérő mértékben vesznek részt ezeken az üléseken. Végezetül, nem egyértelmű, hogy az általános adatvédelmi rendelettel (GDPR) és az uniós intézményekre vonatkozó adatvédelmi rendelettel összhangban hogyan kell információt cserélni a képviselettel nem rendelkező uniós polgárokról.

5.3. Pénzügyi eljárások (14. és 15. cikk)

A képviselettel nem rendelkező polgároknak vállalniuk kell, hogy visszafizetik az állampolgárságuk szerinti tagállam részére a konzuli védelem költségét, mégpedig ugyanolyan feltételek mellett, mint a segítséget nyújtó tagállam állampolgárai. A 14. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a segítséget nyújtó tagállam kérheti a költségek megtérítését a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállamtól, amely ezeket a költségeket észszerű határidőn, de legfeljebb 12 hónapon belül megtéríti. Végezetül, a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam kérheti az érintett, képviselettel nem rendelkező polgártól ezen költségek megtérítését. A 14. cikk (3) bekezdése előírja továbbá, hogy a segítséget nyújtó tagállamok kérhetik az állampolgárság szerinti tagállamtól a letartóztatás vagy fogva tartás esetén nyújtott segítséggel kapcsolatos szokatlanul magas, de alapvető fontosságú és indokolt költségek megtérítését.

A 15. cikk előírja, hogy válsághelyzetek esetén a segítséget nyújtó tagállam a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállamhoz nyújthatja be a képviselettel nem rendelkező polgár részére nyújtott valamennyi segítség költségének megtérítése iránti kérelmeket, még akkor is, ha a képviselettel nem rendelkező polgár nem írt alá visszafizetésről szóló kötelezettségvállalási nyilatkozatot. A segítséget nyújtó tagállam kérheti a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállamtól, hogy arányosan térítse meg ezeket a költségeket, mégpedig a ténylegesen felmerült költségek teljes összegét elosztva a segítségben részesített polgárok számával. Ha a segítséget nyújtó tagállam pénzügyi támogatást kapott az uniós polgári védelmi mechanizmustól, a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam hozzájárulása tekintetében figyelembe kell venni az uniós hozzájárulás összegét.

A 14. és 15. cikket a legtöbb tagállam átültette⁵⁰.

Amint arról a tagállamok beszámoltak, a gyakorlatban ritkán alkalmazzák a visszatérítési szabályokat. Mindössze négy tagállam számolt be arról, hogy visszatérítést kért egy másik tagállamtól.

Az irányelv nem rendelkezik kifejezetten arról a lehetőségről, hogy a segítséget nyújtó tagállam közvetlenül kérhet visszatérítést a képviselettel nem rendelkező uniós polgároktól, annak ellenére, hogy a tagállamok alkalmazzák ezt a módszert a gyakorlatban. Mintegy 12 tagállam biztosítja annak lehetőségét, hogy a konzuli védelem költségeit közvetlenül a képviselettel nem rendelkező, segítséget kapott polgárokkal téríttessék meg. Úgy tűnik, hogy e tagállamok közül több először közvetlenül a

⁵⁰ A Bizottság továbbra is párbeszédet folytat a tagállamokkal az irányelv teljes körű végrehajtásának ellenőrzése érdekében.

képviselettel nem rendelkező polgárokkal próbálja meg visszatéríteni a költségeket, és ha ez nem sikerül, csak akkor kérelmezi azt az állampolgárság szerinti tagállamtól.

A fentiekre való tekintettel szükség lehet az irányelvben szereplő pénzügyi visszatérítési eljárások egyértelműbbé tételére. Ezen túlmenően egy esetleges felülvizsgálat keretében – azon helyzetek lefedése érdekében, amikor a tagállamok úgy döntöttek, hogy önkéntesen segítséget nyújtanak a képviselettel rendelkező polgároknak – fontolóra lehetne venni, hogy módosítsák-e az irányelv mellékleteiben szereplő visszatérítési formanyomtatványokat, hogy azok a képviselettel rendelkező és a képviselettel nem rendelkező uniós polgárok költségtérítése tekintetében is alkalmazhatók legyenek.

6. Következtetések

Az irányelv tagállamok általi alkalmazásának értékelése azt mutatta, hogy az irányelv többnyire hatékony azon célkitűzésének elérésében, hogy megkönnyítse az uniós polgárok számára a konzuli védelemhez kapcsolódó jogaik gyakorlását olyan nem uniós országokban, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel.

A konzuli védelem iránti kérelmekkel járó válságok száma és nagyságrendje azonban növekszik. Különösen a Covid19-világjárvány (amely példátlan mértékű és összetettségű), az afganisztáni válság, az Ukrajna elleni orosz agresszív háború és az azt követő konzuli válságok lehetőséget biztosítottak a hiányosságok azonosítására és annak átgondolására, miként lehetne megerősíteni az uniós polgárok konzuli védelemhez kapcsolódó jogait, és hogyan lehetne még inkább megkönnyíteni e jogok gyakorlását.

A képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmének további megkönnyítése érdekében lehetőség lenne az intézkedések egyértelműsítésére és egyszerűsítésére, ideértve a jogbiztonság növelését a kedvezményezettek tekintetében, valamint e védelem biztosítását, függetlenül attól, hogy hol tartózkodnak a világban. Emellett fontolóra lehetne venni az információszolgáltatás és a kommunikáció koordinációjának javítását is. Továbbá fokozottan kell alkalmazni az előrejelzési mechanizmusokat a válsághelyzeti készségünk érdekében, különös tekintettel a konzuli védelem kudarcából fakadó emberi költségekre. Az Unió küldöttségeinek hivatalos szerepe, valamint a tagállamokkal való koordinációjuk és együttműködésük ezenkívül jobban tükrözhetné a helyszínen végzett munkájuk realitását, nagyobb jogbiztonságot nyújtva ezáltal számukra.

A konzuli védelem biztosításának elsődleges kötelezettsége továbbra is a tagállamokat terheli. Elképzelhető azonban, hogy a tagállamok kérésére fontolóra veszik az Unió küldöttségeinek felhatalmazását arra, hogy jól meghatározott körülmények között közvetlenebb kapcsolatot tartsanak fenn az uniós polgárokkal. Például a hazaszállításhoz nyújtott segítség esetében, különösen ideiglenes úti okmányok kiállításával, amikor csak az Unió küldöttségei vannak abban a helyzetben, hogy ezt megtegyék, illetve hatékonyabban koordinálják a képviselettel rendelkező és képviselettel nem rendelkező polgárok támogatására irányuló uniós válaszlépéseket, különösen válsághelyzetekben. Fontos lesz nyomon követni az uniós ideiglenes úti okmányok új formátumának alkalmazását, ami hatással lehet az ilyen típusú konzuli védelmi segítségnyújtás lehetőségére azokon a helyeken, ahol a tagállamok jelenléte korlátozott. Az Unió küldöttségei által betöltött szerep ily módon történő megerősítése hozzájárulhat a fokozott tehermegosztáshoz, és ezáltal a harmadik országokban rendelkezésre álló uniós források hatékonyabb felhasználásához.

Az Unió küldöttségeinek ilyen megerősített szerepe az EUMSZ 25. cikke szerinti áthidaló klauzula alkalmazását vonná maga után. Az EUMSZ 25. cikke az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok kibővítése tekintetében egyszerűsített eljárást ír elő, amelynek értelmében a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően egyhangú határozattal rendelkezéseket fogad el az uniós polgárok jogainak megerősítésére vagy kibővítésére, beleértve a képvisellel nem rendelkező polgárok konzuli védelméhez való jogát is. Egy ilyen határozat Tanács általi elfogadása az első lépés lenne egy olyan jogi keret második lépésben történő elfogadásához szükséges jogalap megteremtése felé, amely megerősíti az Unió küldöttségeinek szerepét a konzuli védelem területén.