

SCHIFFNER IMOLA

Az uniós polgárok védelme harmadik államokban - a statisztikák fényében

„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” (EUM Szerződés 23. cikk, korábbi EK Szerződés 20. cikk)

Bevezetés

Az Európai Unió már hosszú ideje törekszik állampolgárai védelmének további erősítésére, amely az egyik legfontosabb eleme a Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós állampolgárság kategóriájának.¹

Az uniós polgárság célja az Európai Bíróság egyik döntése alapján az, hogy „a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül azonos jogi bánásmódban részesüljenek.”² Az uniós polgárság a következő jogokat jelenti a tagállamok állampolgárai számára:

- A tartózkodás és a szabad mozgás joga,
- Aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon és az Európai Parlament választásain,
- A petíciós jog, illetve az ombudsmanhoz fordulás joga,
- Védelemhez való jog bármely tagállam diplomáciai és konzuli hatóságai részéről.

¹Valamennyi tagállam állampolgára egyben az Európai Unió polgárának is tekinthető az uniós polgárság kategóriájának megfelelően.

² C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben hozott ítélet EBHT 2001. I-6193 31. pont.

Ez utóbbi jogosultság arról szól, hogy valamennyi uniós állampolgárnak harmadik országok területén, ahol az a tagállam, melynek állampolgárságával rendelkezik, nem képviselteti magát, joga van a védelemre akármelyik tagállam részéről ugyanolyan feltételek mellett, mint ennek az államnak az állampolgára. Hasonló rendelkezést tartalmaz az Európai Unió Alapjogi Chartájának 46. cikke is. Ez az uniós jogosultság az uniós polgárság kategóriájának külső dimenzióját testesíti meg, és azzal, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezései között található mindenképpen az uniós szolidaritás és identitás erősítését szolgáló intézkedések között tartják számon.

A rendelkezések szerint a nemzeti védelem *hiánya* jogosítja fel az állampolgárt egy másik tagállam védelmére. *Hiánynak* tekinthetjük, ha abban az országban a jogsértett személy állampolgársága szerinti állam, illetve olyan állam, amely azt állandóan képviseli, nem rendelkezik sem elérhető állandó képviselettel (nagykövetség, konzulátus), sem egy védelem megadására illetékes elérhető tiszteletbeli konzullal.³ Jelenleg csupán három országban rendelkezik minden tagállam képviselettel: a Kínai Népköztársaságban, az Orosz Föderációban és az Amerikai Egyesült Államokban, illetve 167 harmadik ország közül 107 olyan ország van, ahol maximum 10 tagállamnak van képviselete.⁴

Ezt a védelmet „ugyanolyan feltételekkel” kell nyújtani, mint az adott állam állampolgárainak. Ez megfelel az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 18. cikkében rögzített egyenlő bánásmód és az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma elvének. Azonban az azonos feltételekkel való védelemnyújtás nem jelenti a védelem egységességét, hiszen a saját állampolgárainak nyújtható védelem tagállamonként eltérő szabályozást és gyakorlatot takar,⁵ annak ellenére, hogy a Bizottság célul tűzte ki az egységes védelem megteremtését.

Sokáig azonban az sem volt egyértelmű, hogy valójában ez a rendelkezés milyen jellegű jogot, illetve milyen tartalmú védelmet biztosít az Unió állampolgárainak. Voltak olyan tagállamok, melyek a diplomáciai védelem jogának megteremtését látták benne, mások azonban a rendelkezés hatáskörét a konzuli védelem nyújtásában húzták meg. Mindazonáltal, bár a szerződéses rendelkezés nem

³ <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action> (Letöltés ideje: 2011.09.30.)

⁴ A Tanács 2005. december 12-i dokumentuma az Unió elnökségének Unión kívüli képviseletéről, amelyet nem tettek közzé. A dokumentumból kiderül az is, hogy a tagállamok kevés diplomáciai és konzuli képviselettel rendelkeznek Közép-Amerikában, a karibi térségben, Közép- és Kelet-Afrikában.

⁵ Csupán néhány tagállam ismeri el a jogorvoslat lehetőségét a védelem megtagadása esetén.

határozza meg pontosan, az azóta a rendelkezéshez kapcsolódó, annak érvényesítését szolgáló szabályok, és a jelenleg is aktuális bizottsági iránymutatás⁶ fényében eldőlni látszik; a konzuli védelem jogát tartalmazza a rendelkezés.

Ez is tűnik talán a legmegfelelőbbnek az uniós polgároknak járó védelmet illetően, hiszen ha az uniós polgárság jogi státusza változatlan marad, a más államok polgárai számára védelmet nyújtani a nemzetközi jog jelenlegi szabályai, és az elhatárolás szabályai alapján csak a konzuli segítségnyújtás keretei között lehet.⁷

Ez az eddig kissé elhanyagolt, illetve kevésbé hatékony jogosultság került az utóbbi években egyre inkább előtérbe, és határozott terve a Bizottságnak, hogy konkrét tartalmat, illetve érvényesíthetőséget adjon a rendelkezésnek. Ennek a célnak a fényében a Bizottság háromévente jelentést készít az EUMSZ. 23. cikkének alkalmazásáról, illetve egyéb módon is dokumentálja a terület fejlődését és szükségleteit.

Többek között az Európai Tanács ösztönzésére került ennek a területnek a fejlesztése a 2010-ben elkezdődött Stockholmi Program célkitűzései közé is. Cél, hogy „megfelelő intézkedéseket fogadjanak el a koordinálás és kooperálás érdekében az EUMSZ. 23. cikkének megfelelő konzuli védelem kialakítása céljából.”⁸

Az uniós polgárok védelme a statisztikai adatok fényében

Az elkészült vizsgálatok alapján kijelenthető, hogy az uniós polgárok turistaként, nyugdíjba vonulásuk után állandó, illetve gazdasági szereplőként külföldi beruházások tulajdonosaként tartózkodnak harmadik országokban. Természeti katasztrófák, és terrorista akciókon kívül segítségre szorulhatnak papírjaik, pénzük elvesztése, illetve kórházi tartózkodásuk okán.

A két legutóbbi csatlakozási hullám, 2004 és 2007 után érdekes jelenség volt tapasztalható. Egyrészt csökkent azoknak a tagállamoknak a száma, melyek valamennyi harmadik országban

⁶ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek; Az uniós polgárok konzuli védelme harmadik országokban: A jelenlegi helyzet és a további teendők, Brüsszel, 2011.03.23.

⁷ 1963-as Bécsi Egyezmény a konzuli kapcsolatokról.

⁸ OJ 2010/C 115/01-A Stockholmi Program - A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, Tanácsi dokumentum 17024/09 (2009 december 2.).

rendelkezik képviselettel, ezzel együtt azonban azoknak az uniós polgároknak a száma jelentősen megnövekedett, akik a védelemre jogosultak lehetnek.

Az Eurostat statisztikái szerint az uniós polgárok harmadik országba történő utazásainak száma a 2005-ben mért 80 millióhoz képest 2008-ra 90 millió fölé nőtt, és további növekedés tapasztalható.⁹ Több mint 30 millió uniós polgár él állandó jelleggel harmadik országban, de csak az USA-ban, Kínában és Oroszországban képviselteti magát valamennyi uniós tagállam.¹⁰

2009-es adatok alapján az uniós polgárok 8,7%-a, illetve 7 millió ember utazik olyan Unión kívüli országba, ahol nincs a tagállamának képviselete. További 2 millió uniós polgár él ilyen országban. Évente megközelítőleg 45 ezer személynek van szüksége Unión kívüli országban konzuli védelemre és ebből kb.40 ezer olyan uniós polgár, akinek a tagállama nem rendelkezik képviselettel a harmadik országban.¹¹

Az utóbbi években történt természeti katasztrófák és válságszituációk során¹² bebizonyosodott az uniós szinten rendezett konzuli védelem szükségessége.¹³

Íme néhány további statisztika a témához kapcsolódva. Azok az uniós polgárok, akik 20 éves koruk körül fejezték be a tanulmányaikat (28%), az önfoglalkoztatók (26%), és azok akik tervezik, hogy az Unión kívülre utaznak (26%) sokkal tájékozottabbak a védelemhez való jogukról, mint a kétkezi munkások (20%), a kevésbé iskolázottak (20%), és azok, akik nem tervezik, hogy a következő 3 évben az EU-n kívülre utaznak.¹⁴

Az uniós polgárok többsége (62%-a) úgy nyilatkozott, hogy ugyanolyan jellegű védelmet vár el a harmadik országban található külképviselettől, függetlenül attól, hogy melyik tagállamhoz fordul, míg majdnem a harmada az uniós polgároknak (28%) úgy véli, bármelyik tagállamnak legalább minimális szintű segítséget kell nyújtania.¹⁵

⁹ A Turisztikai Világszervezet jelentős növekedés prognosztizál a 2010-2020 közötti időszakban.

¹⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlament és a Tanács számára – COM(2011) 149/2 (2011.03.23), p.3.

¹¹ Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States, Care Project Partners University of Vienna, <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, p.35.

¹² Több mint 100.000 uniós polgár tartózkodott a krízisek helyszínén ebben az időszakban.

¹³ 2011-ben Németország Japánban 18 nem német állampolgárt menekített ki Sendaiból, Líbiából 8 EU konzulátus majdnem 5 ezer uniós polgárt menekített ki, így Magyarország például 29 román, 27 magyar, 20 bolgár, 8 német és 6 cseh állampolgárt Tripoliból repülőgéppel.

¹⁴ Konzuli védelem, The Gallup Szervezet, Flash EB Series #188., p.10.

¹⁵ Flash Eurobarometer 294 'EU Citizenship', 2010. március.

Az uniós polgárok védelme a Lisszaboni Szerződést megelőző időszakban

A Lisszaboni Szerződést megelőzően az uniós polgárok védelmét illetően alapvetően nem kötelező, leginkább a koordinálást elősegítő dokumentumok kerültek elfogadásra, így elsőként az *Európai Unió Tanácsának 95/553/EK határozata az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről*.

A Tanács határozatának megfogalmazása egyértelmű. Az EK Szerződés 20.cikkére (jelenleg EUMSz. 23. cikk) hivatkozva meg kívánja teremteni a jogosultságot valamennyi uniós állampolgár számára diplomáciai és konzuli képviselők által nyújtandó védelemre abban az esetben, ha az uniós állampolgárnak nincs állampolgársága szerinti állandó képviselője, vagy illetékes tiszteletbeli konzulja a harmadik országban.¹⁶ A Tanács határozata elsőként rögzíti, hogy a szerződésben rögzített védelem milyen esetekre terjed ki, így:

- „- letartóztatás vagy fogva tartás;
- baleset vagy súlyos betegség;
- a polgár által elszenvedett erőszakos cselekmény;
- haláleset;
- a rászoruló polgárnak nyújtott segítség, vagy
- hazatelepítés esetén járó segítségre.”¹⁷

Így az 1995-ös határozat tulajdonképpen abban mindenképpen előrelépést jelentett, hogy meghatározta az uniós polgárok védelmének tartalmát, habár ennek részletezése a későbbi jogszabályokra várt, azonban elmulasztotta egy olyan jogi keret felállítását, mely az uniós polgárok számára nyújtott segítség, és támogatás egységesen működő rendszerét biztosítaná.

Az ezt követő *96/409/KKBP határozat* egy olyan ideiglenes úti okmány megteremtéséről rendelkezik, amelyet olyan helyeken állítanak ki, ahol az uniós polgárok származási tagállamai nem rendelkeznek állandó diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel.

Ezen dokumentum kialakításának célja, hogy az egységes ideiglenes úti okmány valódi segítséget nyújtson az Unió szorult helyzetbe került polgárai részére bízva abban, hogy egy ilyen okmány létrehozása egyértelműen bizonyítja az uniós polgárság gyakorlati előnyeit.

¹⁶ 95/553/EK határozat 1. cikke.

¹⁷ 95/553/EK határozat 5. cikke.

Mind a két határozat érvényesüléséhez szükséges volt, hogy valamennyi tagállam beépítse saját jogába a határozatok lényegi elemeit. Ez a folyamat azonban főként a tagállamok eltérő hozzáállása okán időközben megszakadt. Az Európai Parlament 1997-ben kritikusan meg is állapította, hogy bizony „a diplomáciai és konzuli védelemhez való jog még mindig csak elméleti fázisban van.”¹⁸

2005 óta, az akkoriban bekövetkezett események tükrében,¹⁹ azonban az addig csipkerózsa álmukat alvó rendelkezések egyre inkább előtérbe kerültek. A korábban elfogadott döntések már tíz évnél is idősebbek voltak, és semmiképp nem reagálhattak megfelelően az azóta bekövetkezett változásokra és megjelenő kihívásokra. A tagállamok száma is jelentősen megnövekedett, így egy sokkal hatékonyabb rendszer létrehozására volt szükség arra az esetre, ha az EK Szerződés 20. cikkében (jelenleg EUMSZ 23. cikk) rögzített jogosultságot valóban minden uniós polgár számára biztosítani kívánták.²⁰

Ennek fényében került sor az Európai Unió Tanácsa keretében konzuli együttműködéssel ("COCON") foglalkozó munkacsoport felállítására is, azzal a céllal, hogy többek között megszervezze az információcserét a legjobb nemzeti gyakorlatokról. A munkacsoport több dokumentumot is kidolgozott az uniós polgárság ezen aspektusának megerősítésének céljából.

Így készültek el a „*Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries*”²¹ és a „*Reinforcing the European Union's emergency and crisis response capacities*”²² címet viselő iránymutatások. Ezek a nem kötelező erejű iránymutatások a hangsúlyt a tagállamok közötti információcserére fektetik a megvalósítandó szoros együttműködés céljából, amelybe a Bizottság küldöttségeit is bevonják.

A konzuli védelem számára meghatározott iránymutatások főképp azokra a kérdésekre koncentrálnak, melyek a tagállamok konzuli képviselteinek együttműködését érintik. Így javaslatokat tesznek a válsághelyzetben való fellépés esetére megalkotandó együttműködési terv megalkotására, az együttműködés során

¹⁸ Európai Parlament: Resolution on the Second Commission Report on Citizenship of the Union (COM(97) 0230 C1-0291/97, OJ C 226, 20.7.1998, p.61.

¹⁹ 2005. cunami Délkelet-Ázsiában, 2006. libanoni válság.

²⁰ Az új tagállamokat is figyelembe véve valamennyi tagállam kizárólag három országban, Kínában, Oroszországban és az Egyesült Államokban képviselteti magát.

²¹ Az Európai Unió Tanácsa 10109/06 számú dokumentuma, 2.6.2006, az Általános Ügyek Tanácsának 2736. ülésén elfogadva.

²² Az Európai Unió Tanácsa doc. 10551/06, 15.6.2006.

megosztó felelősség kérdésére is kitérve, melynek során a dokumentum szükségesnek ítéli a különböző feladatok megosztását is a harmadik országban működő rendelkező konzuli képviseletek között. Ezek a javaslatok, rendszeres megbeszélések, és egyeztetések megteremtése mind azt a célt szolgálja, hogy az uniós polgárok védelme hatékonyabb és koordináltabb legyen a harmadik országokban, kiküszöbölve az egyes tagországok gyakorlata közötti különbségekből fakadó hátrányokat.²³ A másik,²⁴ szintén nem kötelező tanácsi dokumentum ugyanennek a célkitűzésnek a technikai oldalát közelíti meg a válságkezelési képességek megerősítésének igényével. Ebben a javaslatban nemcsak a tagállamok közötti és a Közösség intézményei által kialakított együttműködési és tájékoztatási mechanizmusok szükségességét hangsúlyozzák, hanem külön figyelmet szentelnek a más nemzetközi szervezetekkel való együttműködésnek is.²⁵

2006. májusában Michel Barnier, a volt francia külügyminiszter és biztos egy jelentést tett közzé „*For a European civil protection force: europe aid*” címmel, melyben az Európai Unió előtt álló feladatokat határozta meg az uniós polgárok védelmét illetően. A Barnier-jelentés elsősorban a krízis-szituációk megfelelő kezelésére tett javaslatai mellett, a humanitárius és egyéb válsághelyzetek esetén szükséges lépésekről és felállítandó egységekről értekezett. Ehhez kapcsolódóan azonban nyilvánvalóan kitért a közösségi jogalkotás előtt álló feladatokra is. Így a konzuli segítségnyújtás lehetőségeit is megvizsgálta, annak közösségi szinten megvalósítható további erősítésének szükségességét hangsúlyozva.

Barnier álláspontja szerint ahol az Európai Uniónak leginkább kell fejlesztenie képességeit az az Unión kívüli térség.²⁶ Barnier mindenképpen szükségesnek látta a speciális válságkezelő delegációk felállítása mellett, hogy fokozottabban ügyeljenek a polgárok széleskörű tájékoztatására. Ezzel együtt javaslatai alapján szükségesnek látszik a konzuli források összefogása és az együttműködés fejlesztése is ezen a területen.

Egy jól működő konzuli segítségnyújtási rendszer megteremtéséhez pedig elengedhetetlennek tartja a tagállami képviseletek, a

²³ Council of the European Union, Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries, Council Doc. 10109/06, 2.6.2006.

²⁴ Reinforcing the European Union's emergency and crisis response capacities. Doc. 10551/06

²⁵ Council of the European Union, Reinforcing the European Union's Emergency and Crisis Response Capacities Doc. 10551/06

²⁶ Michel Barnier: For a European Civil Protection Force: Europe Aid, p.7.

Bizottság delegációi, és a Tanács Elnökségének együttműködését.²⁷ Ezen együttműködést véleménye szerint előmozdítaná a konzuli tisztviselők közös képzése, mely egy ún. Joint Consular Academy-n zajlana. A jövőben pedig elképzelhetőnek tartja ún. európai konzulátusok felállítását is.²⁸

Egyértelműen visszautal a 2006-ban, Michel Barnier által előterjesztett jelentésre az Európai Bizottság Zöld Könyve. A Zöld Könyv „Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban címmel”²⁹ 2006 végén jelent meg és a konzuli védelem, valamint egyéb válságkezelési területek közötti együttműködés fontosságát hangsúlyozza.

A Zöld Könyv az uniós polgárok védelmének hatáskörét a következőképp határozza meg.

Az EK Szerződés rendelkezései szerint a tagállamok nem *ugyanazt* a védelmet kötelesek adni mindenhol, hanem *azonos feltételekkel* kell, hogy védelmet nyújtsanak más uniós állampolgároknak, olyan feltételekkel, amelyek mellett saját állampolgáraiknak biztosítják azt. Amennyiben azonban az Európai Unió biztosítani kívánná, hogy valamennyi uniós állampolgár, függetlenül attól, hogy kitől kap védelmet, hasonló jellegű védelmet kapjon, valamiféle egységesítésre lenne szükség többek között a Zöld Könyv javaslata alapján is.³⁰

A Zöld Könyv külön foglalkozik az uniós állampolgárok harmadik országokban levő diaszpórájának védelmével is,³¹ melynek kapcsán a harmadik államokkal megkötendő szerződések lehetőségét említi. Az uniós állampolgárok nem uniós állampolgár családtagjainak védelmét pedig a konzuli védelem rájuk való kiterjesztésével javasolja megoldani.³²

Az EK Szerződés 20. cikke szerinti védelem biztosítására a tagállamok együttműködésén túlmenően fontosnak tartja a már a Barnier-jelentésben is javasolt *közös hivatalok* felállítását. Ezek a közös hivatalok a funkciók egységességét biztosítanák költségkímélő módon úgy, hogy egy-egy tagállam nagykövetségén, vagy a bizottsági küldöttségekkel egy helyen tevékenykedve, a konzuli

²⁷ For a European Civil Protection Force: Europe Aid, p.22.

²⁸ For a European Civil Protection Force: Europe Aid p.23.

²⁹ European Commission's Green Paper, Diplomatic and Consular Protection of Union Citizens in Third Countries, COM(2006) 712 final, Brussels, 28.11.2006(a). (Zöld Könyv)

³⁰ Zöld Könyv Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban 3.pontja alapján.

³¹ Zöld Könyv 3.1.pont.

³² Zöld Könyv.3.2. pont.

tisztviselők továbbra is saját tagállamuk hatósága alatt látnák el *konzuli* feladataikat.³³

További megoldandó feladatként rendelkezik a Zöld Könyv a harmadik államok szükséges beleegyezéséről, miután mind a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es Bécsi Egyezmény, mind az 1963-as Bécsi Egyezmény rögzíti a nemzetközi jog azon általános elvét, miszerint egy állam polgárának másik állam általi védelme feltételezi a harmadik ország beleegyezését.³⁴ Már az EK Szerződés 20.cikke is előírja nemzetközi tárgyalások megkezdését ennek a beleegyezésnek a megszerzése érdekében, azonban a Zöld Könyv további alternatívákat vonultat fel. Ennek megfelelően el kell gondolkodni azon, hogy a klasszikus kétoldalú megállapodások helyett esetlegesen ún. vegyes szerződések megkötését indítványozzák, hiszen ebben az esetben mind a Közösség, mind a tagállamok szerződő félként rendeznék a jóváhagyás kérdését.³⁵ Ez azt a lehetőséget is magában hordozná, hogy egy állandó tartalmú jóváhagyási klauzulát illesszenek ezekbe a szerződésekbe.³⁶ Ezzel a klauzulával harmadik államok hozzájárulnának ahhoz, hogy az uniós polgárok részére akármelyik tagállam védelmet nyújtson.³⁷

A Zöld Könyv rendelkezései egyébként az uniós polgárokat megillető védelem tartalmát illetően újfent igen ellentmondásosak. Így talán nem is véletlen, hogy szükségesnek ítélték, hogy a Zöld Könyvben megfogalmazott javaslatok vonatkozásában az Európai Bizottság széleskörű vitát indítson útjára melynek köszönhetően mind más uniós intézmények, mind a tagállamok álláspontjának kikérése mellett folytatódhatott a kérdés rendezése.

Az Európai Bizottság 2007. május 29-én meghallgatást tartott a Zöld Könyvvel kapcsolatban. Ezen a meghallgatáson valamennyi érdekelt fél kifejtette véleményét a Zöld Könyv által érintett főbb témák tekintetében. A tagállamok által nyújtott vélemények, illetve a jogtudomány és más civil szervezetek hozzászólásai az alábbi kérdések megválaszolására koncentráltak:

- Az uniós polgárok tájékoztatásának kérdése a diplomáciai és konzuli védelemhez való jogosultságukról,
- Az uniós polgárok védelmének tartalma,
- Elképzelések a konzuli együttműködés lehetőségeiről, a tagállami gyakorlat összeegyeztethetőségéről,

³³ Zöld Könyv 4.1. pont.

³⁴ Az 1961-es Bécsi egyezmény 45. cikk c) bekezdése illetve a 46 cikk, valamint az 1963-as Bécsi Egyezmény 8. cikke.

³⁵ European Commission Consultations on Consular and Diplomatic Protection- Observation from Nicholas Blake.

³⁶ Ezt a megoldást a témában készült Zöld Könyv egyébként "beleegyezési záradékként" említi.

³⁷ A Bizottság Zöld Könyvének 5.pontja.

- A harmadik országok hatóságainak beleegyezése.³⁸

Abban valamennyi résztvevő megegyezett, hogy a polgárok informálásának területén további előrelépésre van szükség, azonban a védelem terjedelméről eltérő álláspontok alakultak ki.³⁹ Azt valamennyi állam igyekezett leszögezni, hogy a védelem tartalmát pontosítani kell például úgy, hogy az a diplomáciai és konzuli képviselőektől is igényelhető,⁴⁰ illetve a tiszteletbeli konzulok személye is (Honorary Consuls) megfelelő képviselést jelentheti az uniós állampolgároknak külföldön.⁴¹ Az államok képviselői ezen túlmenően fontosnak tartották annak a kérdésnek a megvitatását is, hogy amennyiben az uniós elképzelés támogatja a családtagokra is kiterjedő uniós védelmet, miként határozandó meg a jogosult családtagok köre?⁴²

Ezen párbeszéd eredményeképp került megfogalmazásra 2007. december 5-én egy ún. *Cselekvési Terv 2007-2009* (Action Plan), mely összegezte a tagállamok álláspontját és igyekezett megfogalmazni a téma kapcsán szükséges intézkedések körét.⁴³ További lehetőségekről beszél, melyek megkönnyíthetik az EK Szerződés 20.cikkének alkalmazását, és már pontosan meghatározza, hogy az uniós polgárok védelmének valódi megteremtéséhez a közösségi és nemzeti intézkedéseknek összhangban kell lenniük, melynek megvalósulását eddig a tagállami intézkedések hiánya hátráltatta. „A nyilvános konzultációk során egyértelművé vált, hogy a konzuli védelem tartalma tagállamonként változik. Az eltérések csorbíthatják az EK Szerződés 20.cikkének teljes mértékű hatását. A Bizottság vállalta, hogy megvizsgálja a tagállamok konzuli védelemre vonatkozó jogalkotását és gyakorlatát, valamint kiértékeli az eltérések mértékét és természetét.”⁴⁴

³⁸ Summary Report of Public Hearing of 29 May 2007 – ec.europa.eu/justice

³⁹ Külön ki kell emelni *Németország* véleményét, aki a nemzetközi jogi szabályok figyelembevételét, így a diplomáciai és konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmények alapul vételét tartja szükségesnek. Ebben a kérdésben szintén mérvadónak tekinthető *Nagy-Britannia* hozzáállása, ahol még a konzuli védelem tekintetében sem áll fenn jogosultság az állampolgár számára és a legtöbb esetben csak a gyakorlat által kialakított lépések megtételére van lehetőség, a jogi keretek kielégítő rögzítésének hiányában.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_ireland_en.pdf

⁴¹ Contributions on Diplomatic and Consular Protection of Union Citizens in Third Countries: Member States: National Governments – <http://ec.europa.eu> Danish reaction to Commission Green Paper on Consular Protection, Estonia's position.

⁴² Written Comments with regard to the Green Paper on Diplomatic and Consular Protection of Union Citizens in Third Countries (COM (2006) 712)

⁴³ Ez a Cselekvési terv nem más, mint a Bizottság által 2007-2009 között javasolni tervezett intézkedések nem kimerítő jellegű ütemterve.

⁴⁴ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a hatékony diplomáciai és konzuli védelemről harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez; Cselekvési Terv 2007-2009, 5.2.1. pont.

„Az e Cselekvési Terv által lefedett időszakban a Bizottság (...) arra összpontosít, hogy az uniós polgárok harmadik országbeli konzuli védelmét javítsa.”⁴⁵

A védelem terjedelmét illetően a Bizottság célja, hogy a konzuli védelem gyakorlati kérdéseire koncentráva a harmadik államok területén nyújtott védelem jogi legitimizálása megtörténjen, a harmadik államok szükséges beleegyezésének nemzetközi szerződésben elhelyezett „klauzulás” megoldásának lehetőségeit vizsgálva. A Bizottság javasolja a tagállamoknak, hogy harmadik országokkal kötendő jövőbeni kétoldalú egyezményeikbe foglaljanak bele egy hozzájárulási záradékot. Hasonlóképpen a Bizottság tervezi a Közösség és tagállamai, valamint harmadik országok közötti jövőbeni „vegyes” megállapodásokba hozzájárulási záradék belefoglalását.⁴⁶ Különösen érdekes azonban a Cselekvési Terv azon elképzelése, amelynek megfelelően az uniós polgárok védelmét a Bizottság küldöttségein keresztül oldanák meg. „Bár a tagállamoké az elsődleges felelősség saját állampolgáraik védelmének biztosítása terén, a küldöttségek is biztosíthatnának védelmet, ahol erre a Tanács engedélyt ad, a Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben, összhangban az Elsőfokú Bíróság joggyakorlatával.”⁴⁷ Ahogyan a Cselekvési Terv is megfogalmazza, az állampolgárok védelme elsődlegesen az államok feladata és felelőssége, az állampolgárok érdekében való fellépés nemzetközi szinten az államok szuverenitásába tartozó alapvető jogosultság.⁴⁸

Az eddigi jogi és politikai lépéseket összegezve ezáltal elmondható, hogy a rendelkezés hatékonyságát csökkentette, hogy viszonylag hiányos és pontatlan rendelkezések léteztek a védelmet illetően, melyek lehetetlenné tették a védelem tartalmának egyértelmű meghatározását illetve azt, hogy egy valóban érvényesíthető jogosultságról beszélhessünk. Problémát okozott az is, hogy egy olyan jogterületről beszélünk, ahol a tagállamok rendelkezései és szabályozása igen eltérő és ezen a területen eddig csak kormányközi együttműködés volt meghatározva. Mindazonáltal az, hogy a Lisszaboni Szerződés előtti dokumentumok nem bírtak kötelező

⁴⁵ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a hatékony diplomáciai és konzuli védelemről harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez; Cselekvési Terv 2007-2009, 5.2. pont

⁴⁶ Cselekvési terv 5.5pont.

⁴⁷ Cselekvési terv 5.5pont.

⁴⁸ Kérdéses, hogy mennyiben járulnának hozzá a tagállamok saját hatásköreik ilyen típusú korlátozásához, illetve a nemzetközi jog jelenleg is fennálló gyakorlata alapján elfogadható lenne-e ez a rendelkezés egy, tulajdonképpen nemzetközi szervezet esetén.

erővel még nem jelentette azt, hogy a tagállamok számára nem biztosítottak valamiféle iránymutatást arra nézve milyen irányban fejlesszék tovább a jogterületet, illetve milyen együttműködés megteremtésére van szükség.

Az Európai Parlament 2007. június 13-án kelt dokumentumában⁴⁹ arra hívja fel a tagállamok és a Bizottság figyelmét, hogy milyen tekintetben kell továbbfejleszteni a kérdéses területet.

a) jogbiztonság hiánya: Azok az általános információk, mely a Tanács honlapján megtalálhatók, illetve az a törekvés, hogy minél több uniós polgár útlevelébe belekerüljön az EUMSz.23.cikke hasznosnak tűnik, azonban nem elégséges, különösen úgy, hogy az uniós polgár az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok előtt is hivatkozhat ezen jogosultságára

b) a közös európai normák hiánya: mivel a tagállamok nem tehetnek különbséget a saját állampolgáraik és más uniós polgárok között a harmadik államokban nyújtott védelem tekintetében. A jelenlegi helyzet mindazonáltal úgy jellemezhető, hogy azok a normák, melyek alapján az uniós polgárok védelemben részesítése zajlik, eltérnek attól függően, hogy melyik tagállamról van szó.

c) a működés átláthatóságának hiánya: A jelenlegi uniós helyzet abban a tekintetben is elégtelen, hogy nem egyértelmű, hogy egy kialakuló krízisszituációban, melyik tagállam konzuli képviselőéhez lehet fordulni harmadik államban. Bár vannak tagállami elképzelések a helyzet kezelésére ezek gyakorlatba való átültetése még várat magára, a megvalósítás részleteit a tagállamoknak még pontosítaniuk kell.

d) a pénzügyi kérdések tisztázásának hiánya: az uniós polgárok harmadik államokban leggyakrabban olyan esetekben kérnek segítséget, mikor valamennyi pénzüket, papírjaikat elveszítik és teljes pénzügyi segítségre szorúlnak. Mivel erre nézve a tagállamok még nem alakították ki a felelősségvállalás rendszerét, és a pénzügyi szolidaritás alapjait, így a jelenlegi helyzetben a tagállamok konzuli képviselői vonakodnak pénzügyi segítséget nyújtani.

⁴⁹ Az Európai Parlament Állampolgári jogok, bel- és igazságügyi bizottságának munkadokumentuma az uniós polgárokat harmadik államokban megillető diplomáciai és konzuli védelméről, 2007. június 13., www.europarl.europa.eu/oel/file.jsp?id=5531372

Az új jogi rendszer

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az uniós polgárok védelmének területén is változásokat hozott. Megerősítette és egyértelműsítette a területre vonatkozó törekvéseket.

Egy olyan egyéni jogosultság megteremtése lett a cél, mely jogi relevanciát biztosít a rendelkezésnek, melyek ezáltal nemcsak egy politikai természetű nyilatkozatként léteznek. Egy olyan jogosultság látszik körvonalazódni, mely valamennyi tagállami állampolgárt feljogosít arra, hogy a másik tagállam konzuli és diplomáciai képviselői egyenlő módon kezeljék, abban a harmadik országban, ahol a saját állama nem képviselteti magát.⁵⁰

A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek megfelelően egy olyan jogosultságról beszélhetünk inntől kezdve, mely nemcsak a tagállamok vonatkozásában, hanem az uniós intézmények vonatkozásában is jogot biztosít és mely bírói felülvizsgálat tárgya lehet.

A Lisszaboni Szerződés egyik legjelentősebb változtatása a területen, hogy elvetette a kormányközi jogalkotás rendszerét és helyette felhatalmazta a Bizottságot a jogalkotás kezdeményezésére, így tehát irányelvek indítványozására lett hatásköre az uniós szervnek.⁵¹ A megváltozott rendelkezéseknek megfelelően „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.”⁵²

Ezek az irányelvek aztán az Európai Bíróság által vizsgálhatók lesznek. A hatásköri szabályokban történt változás az ERTA-ügyben megállapítottaknak megfelelően a jövőben azt eredményezheti, hogy az Unió rendelkezni fog a külső hatáskörökkel is a területen, amennyiben az Európai Bíróság által meghatározott feltételek teljesülnek.⁵³ Jelenleg azonban az uniós polgárok védelme

⁵⁰ Ez a jogosultság a Stockholmi Program részeként is az együttműködés lehetséges eszközei között található. OJ 2010/C 115/01-A Stockholmi Program- A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, Tanácsi dokumentum 17024/09 (2009 december 2.), p.11.

⁵¹ Az Európai Unió intézményei jogosultakká váltak arra, hogy pénzügyi és logisztikai segítséget nyújtsanak a tagállami akcióknak.

⁵² Tehát a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a jogosultság már nemcsak az elsődleges jogforrások szintjén, hanem a másodlagos jogforrások tekintetében is relevánssá válik.

⁵³ C-22/70 Bizottság v. Tanács (AETR-ERTA) 1971.

megosztott hatáskörbe tartozik, mely a versenyző hatáskör alkalmazásával kizárólagos uniós jogterületté válhat.⁵⁴

Ezáltal a jogterület vonatkozásában fennálló uniós hatáskör erősödött, mely biztosítani képes az egységes szabályozás megteremtését az uniós szabályoknak megfelelően. Ezafajta erősödés azáltal is támogatást kapott, hogy a Lisszaboni Szerződés az elsődleges jogforrások szintjére emelte az Alapjogi Chartát, így kötelezővé téve az abban foglalt (alap) jogosultságok érvényét és alkalmazhatóságát.⁵⁵ Az Alapjogi Charta 47. cikke arról is rendelkezik, hogy „Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, (...) joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.”

Az EUMSZ 23. cikkében biztosított jogosultság így érinteni fogja az Unió és a tagállamok szerződésen kívüli felelősségét is. Ezáltal a védelem nyújtásával kapcsolatos kötelezettségek nem, vagy nem megfelelő teljesítése a hatáskörrel rendelkező szervek felelősségét veti fel.⁵⁶

Az Alapjogi Karta 47. cikke alapján a nemzeti bíróságok, mint valamennyi más, a szerződés közvetlen hatályával bíró rendelkezését alkalmazniuk kell az EUMSZ. 23. cikkét, és a bírói felülvizsgálathoz való jogot is biztosítani kell a tagállamoknak.

Az Európai Bíróság a Bizottság által az EUMSZ 258.cikk alapján kezdeményezett kikényszerítési eljárásban is vizsgálhatja, hogy a tagállamok eleget tettek-e az EUM Szerződés 23. cikkébe foglalt kötelezettségnek.⁵⁷

Itt merül fel a kérdés, hogy az EUM Szerződés 23. cikke valójában milyen esetekben érvényesíthető? Általában igény teremt a konzuli védelemre, vagy csak bizonyos esetekben teremt lehetőséget a védelemre az uniós állampolgárok számára? Ugyanis annak fényében, hogy vannak olyan tagállamok, amelyek alapvető jogosultságként rendelkeznek, akár az Alkotmányban, a védelemhez való jogról, addig egyes tagállamokban ez a kérdés a külpolitikai

⁵⁴ Az EUMSZ. 4 cikk (1), illetve 2. cikk (2) alapján.

⁵⁵ Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikke.

⁵⁶ Az Odigitria AAE v. az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság ügyben (T-572/93.) egy, az Európai Közösség által kötött halászati megállapodás kapcsán bontakozott ki a vita a felek között. Az EK Szerződés 215. cikk(2) bekezdése alapján (jelenleg EUMSZ 246. cikk) a hajó tulajdonosa keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bíróság előtt kártérítés iránt. Véleménye szerint mindkét szerv elmulasztotta betartani kötelezettségeit, illetve többször túllépte hatásköre korlátjait, melynek következtében az egyén jogvédelmét szolgáló felsőbb közösségi jogszabály súlyos megsértését eredményező helyzet állt elő. Az Elsőfokú Bíróság úgy találta, hogy egy nemzetközi szerződés kötése a közösségi jog szerint jogalkotói aktusnak számít, amiből csak akkor keletkezik felelőssége a közösségi szerveknek, ha azok kifejezetten és súlyosan figyelmen kívül hagyják hatásköreik gyakorlásának korlátjait. A Bíróság megállapította, hogy a közösségi szervek az EK Szerződés 228. cikk és a 43. cikk szerinti hatáskörük gyakorlása során széleskörű mérlegelési jogot élveztek a Közösség külső gazdasági kapcsolatainak tekintetében, ahogyan a kapcsolódó belső mezőgazdasági hatáskörök esetén is.

⁵⁷ Written Contribution submitted by the Centre for European Policy Studies on the European Commission Green Paper p.7.

hatáskörökkel rendelkező hatóságok döntésének függvénye.⁵⁸ Kérdés tehát, hogy elmarasztható-e egy tagállam, amennyiben nem biztosítja a konzuli védelemhez való jogosultságot egy uniós polgárnak. A válasz az EUMSz. 23. cikkének megfogalmazásában található meg. Arra az esetre kíván jogosultságot teremteni a védelemre, amikor olyan harmadik, tehát az EU-n kívüli országban éri sérelem az uniós állampolgárt, ahol saját tagállama semmilyen formában nem képviselteti magát. Be kell látnunk, hogy ez jóval szűkebb körre kívánja korlátozni a védelemhez való jogot, mintsem azt kelljen megállapítani, hogy a tagállam érdekeivel szemben, azok véleményét figyelmen kívül hagyva, biztosít jogosultságot az állampolgároknak. Kizárólag egy kiegészítő lehetőségről van szó, arra az esetre, ha az érintett tagállam nem képviselteti magát a jogsértő harmadik országban, mitöbb az így megteremteni kívánt jogosultság a rendelkezés szerint nem érvényesíthető egy, az Unió tagállamainak egyikében bekövetkezett jogsértés esetén, tehát sem az Európai Unió, sem egyik tagállammal szemben sem szerez korlátlan jogosultságot az uniós polgár a védelemre.

Ezen túlmenően a rendelkezés csak azt biztosítja az uniós polgároknak, hogy az igénybe vett külképviselet a saját állampolgárainak biztosított védelemmel azonos feltételekkel nyújt segítséget. Tehát nem arról rendelkezik a 23. cikk, hogy jogosultságot ad, hanem csak arról, hogy olyan védelemre ad jogot, mely a külképviselet saját állampolgárának is van, illetve nem arra a védelemre válik jogosulttá az uniós polgár, amit egyébként a saját állama biztosítana. Itt azonban megint vissza kell kanyarodnunk az egységet nélkülöző tagállami szabályozás problémájára. Hogyan lehet az uniós polgárság kategóriájának egy egységes, megkülönböztetés nélküli jelleget adni, ha az egyik kapcsolódó jogosultság tartalma nagyban függ attól, melyik tagállam nyújtja? Hiszen a tényleges helyzet az, hogy vannak olyan tagállamok, melyek a polgárok védelmét politikaként és nem jogként fogják fel. Így a közös elemek, szabályok rögzítése az uniós polgárok harmadik államokban történő védelmét illetően elengedhetetlenül szükséges.

Mindazonáltal az uniós polgároknak joguk van arra, hogy a konzuli védelemre vonatkozó kérelmüket mérlegeljék és elutasítás esetén az erről szóló döntés bírói felülvizsgálat tárgya legyen, és az így

⁵⁸ Így Nagy-Britanniában is legfeljebb jogos várakozása lehet egy állampolgárnak a védelemre, de a kormánynak nincs kötelezettsége, de például a magyar alkotmányban ezt a magyar állampolgárok alanyi jogaként definiálja. Nagy-Britannia egyébként nemcsak a saját tagállami szabályozását tekintve, hanem az EUM Szerződés 23. cikke vonatkozásában sem ismeri el a védelem jogosultságát megteremtő rendelkezés rá nézve kötelező hatályát, így azt sem, hogy ez olyan jogot teremtsen, amire a tagállami állampolgárok hivatkozhatnak.

okozott károkat az állam köteles legyen megtéríteni az állami kárfelelősség uniós joggyakorlata alapján.⁵⁹ Tehát a tagállamok a 23. cikk által biztosított jogosultság megtagadása esetén mégis elmaraszthatók, amennyiben a harmadik államokban történt jogsértés esetén nem nyújtanak segítséget a nem képviselt uniós polgár számára. Ezért is szükségesnek látszik az érvényesíthetőség érdekében a védelem nyújtásának megtagadási okait meghatározni.⁶⁰ A védelem megtagadásával szembeni jogorvoslathoz további megoldandó kérdések kapcsolódnak. Hiszen válaszra vár, hogy ebben az esetben ki bírálhatná el a jogorvoslati kérelmeket; esetlegesen egy uniós intézmény számára (akár a Bizottság) adnának az uniós védelmet nem biztosító tagállammal szemben eljárási hatásköröket, avagy a tagállam illetékes hatóságaira bíznák a jogorvoslat biztosítását a saját illetékes szerveikkel szemben, ezzel is csökkentve a védelem uniós jogi jellegét.⁶¹

Ez alapján akár az uniós bírósághoz, akár a tagállami bírósághoz is fordulhatnának az uniós polgárok az EUMSZ 23. cikkének megsértése, tehát egy elutasított védelemnyújtás esetén. Ide kapcsolódik azonban a következő kérdés; melyik tagállammal szemben teremt jogosultságot a 23. cikk? Valamennyi tagállammal szemben, vagy valamilyen módon eldönthető, hogy az adott esetben melyik tagállam külképviselete járjon el?

Egy tényleges érvényesíthető jogosultsághoz elengedhetetlen ennek a kérdésnek a megválaszolása.⁶² A már említett „forum shopping” jelensége épp ennek a kérdésnek a fényében értékelhető valódi veszélyként, de elég, ha elképzeljük, hogy a bajba került uniós polgár végigkopogtat az összes a helyszínen képviselt tagország külképviseletének kapuján, míg végre valaki segítséget nyújt, vagy akár az is előfordulhat, hogy valamennyi tagállam segítségnyújtási szándékáról biztosítja, ami pedig koordinációs nehézségekhez vezethet. Ennek elkerülése végett a védelem jogának érvényesítése érdekében a harmadik államban képvisellel rendelkező tagállamoknak egymás között meg kell egyezniük abban, hogy ilyen esetben melyik tagállam lép fel a bajba jutott uniós polgár

⁵⁹ Az Európai Bíróság joggyakorlata az irányelvek implementálásának elmulasztása esetén járó állami kárfelelősségről véleményem szerint erre is megfelelő jogalapot teremthet.

⁶⁰ Observations and Proposals Students of the Course on Immigration Law, Faculty of Law, University of Milano ("Università degli Studi di Milano")

⁶¹ Egyes javaslatok szerint azon tagállamok ellen, melyek visszaautasítják a védelem nyújtását megfelelő indoklás nélkül szankciókról kellene rendelkezni, felelősségük egyértelmű megállapítása mellett.

⁶² Erre történtek próbálkozások a Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries című dokumentum javaslataiban is.

érdekében, illetve milyen rotációs rendszer alapján változik ennek meghatározása.

Együttműködési lehetőségek és eszközök az uniós polgárok védelmében

Az egységes tagállami szabályozás hiányára, és ezáltal problémájára, megoldást jelenthetne a, már a Barnier- jelentésben is megemlített, tagállami együttműködés a védelem nyújtásában. A tagállamok közötti konzuli együttműködésre egyébiránt már korábban is történtek próbálkozások. Így az ún. „Lead State” program⁶³ keretei között, melynek célja a konzuli együttműködés megerősítése, és az uniós polgárok védelmének javítása válság idején, azokban a harmadik országokban, ahol csak kevés tagállam rendelkezik képviselettel.⁶⁴

Lead State koncepció⁶⁵

Az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának 2007. június 18-i ülésének következtetései szerint "jelentős konzuli válság esetén, és a tagállamok állampolgáraik védelmére vonatkozó elsődleges felelősségének sérelme nélkül a *vezető állam* annak biztosítására törekszik, hogy valamennyi európai uniós polgár segítséget kapjon, valamint ellátja az országban képviselettel rendelkező tagállamok közötti koordinációt".⁶⁶ Az adott harmadik országban egy, vagy több tagállamot jelölnek ki „vezető államnak”, hogy a többi tagállam nevében biztosítsa a helyszínen képviselettel nem rendelkező uniós polgárok védelmét. Evakuáció esetén a „vezető állam” vállalná a felelősséget a krízishelyszínen nem képviselt tagállami állampolgárok vonatkozásában, és a kimenekítés koordinálása mellett adott esetben konzuli segítséget is nyújtana a bajba jutott tagállami polgároknak, akár az ehhez szükséges költségek felvállalásával is.⁶⁷

⁶³ „A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatás” alapján a javasolt koncepció az uniós polgárok harmadik államokban megillető védelmét szolgálná.

⁶⁴ Cselekvési Terv 2.pont., p.4.

⁶⁵ 2008/C 317/06, A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások

⁶⁶ 2008/C 317/06, 1.pont.

⁶⁷ A 2006-os libanoni válság idején.

A tagállamok önkéntes alapon vállalnák a vezető állam szerepét, az összes tagállam részvétele és aktív támogatása mellett. A többi tagállam minden esetben továbbra is figyelemmel kísérné a helyszínen tartózkodó állampolgárainak helyzetét, megosztva egymással értesüléseit és helyzetelemzéseit, szükség szerint megerősítést és kiegészítő forrásokat biztosítva.⁶⁸

Az a tagállam, mely egy harmadik országban el kívánja vállalni a vezető állam feladatait, a COREU⁶⁹ révén közli ezt. Ezt a kívánságot helyi koordinációs ülés keretében a harmadik országban jelen lévő diplomáciai és konzuli képviseletek tudomására hozzák. Amennyiben két tagállam kívánja elvállalni egy harmadik országban a vezető állam feladatait,⁷⁰ ezt közösen közlik a COREU révén. Amennyiben egynél több vezető állam van, a feladatokat megfelelően megosztják, és egyértelműen meghatározzák a koordináció szabályait. Amennyiben egy másik tagállam a COREU révén 30 napos határidőn belül nem jelzi ellenvetését, és ameddig erről a COREU révén le nem mond, a tagállamot az érintett harmadik országban vezető államnak nyilvánítják.⁷¹ Egy olyan harmadik országban bekövetkező jelentős konzuli válság esetén, ahol egy tagállamot sem nyilvánítottak vezető államnak, egy vagy több tagállam azonnal elvállalhatja ezt a feladatot, amennyiben ezt a COREU vagy más megfelelő eszköz révén közlik. A „Lead State” pozícióját betöltő államnak feladata, hogy megfelelő intézkedéseket tegyen az uniós polgárok védelme érdekében, megszervezze az evakuálást illetve a mentőakciókat koordinálja egyes válságközpont létrehozásával. Mindezek során tartja a kapcsolatot a többi tagállammal informálva azokat a helyzetről, a szükséges támogatásról, és az érintett uniós polgárok körülményeiről.⁷²

2007 novembere óta az *Európai Unió Polgári védelmi mechanizmusa* is az uniós polgárok konzuli védelmét segíti elő.⁷³ Krízishelyzetben az Európai Bizottság Monitoring és Információs Központja a mechanizmus operációs központjaként hozzáférhetővé teszi az információk azon körét, mely lehetővé teszi a szükséges források,

⁶⁸ 2008/C 317/06, 2. pont.

⁶⁹ Correspondance Européenne, Az EU tagországok belső levelezőrendszere, amely a Bizottság és a tagállamok gyors együttműködését teszi lehetővé külpolitikai ügyekben. Különösen nagy a jelentősége a válsághelyzetekben meghozandó döntések esetében.

⁷⁰ A Tanács Főtitkársága frissíti azon harmadik országok listáját, melyekben egy tagállam tölti be a vezető állam szerepét, amint egy vezető állami nyilatkozatról vagy egy erről a szerepről való lemondásról értesül. E listát a SITCEN szerverén tárolt konzuli weboldalon közzéteszik és rendszeresen megküldik a tagállamoknak.

⁷¹ 2008/C 317/06, 5.1 pont.

⁷² Lead State in Consular Crises Security of European Union Citizens in Third Countries in Crises. 10715/07 Brussels, 12 June 2007. Council of the European Union.

⁷³ 2007/779/EK 2.cikk (10) bek. (2007. november 8)

eszközök mozgósítását, és az információk cseréjét a résztvevő tagállamok számára.⁷⁴

Már a Barnier jelentésben is felmerült a *közös hivatalok* felállításának, illetve a Bizottság delegációinak az uniós polgárok védelmére való felhasználásának ötlete. Az uniós polgárok védelmének megteremtését célzó tervezetek/jelentések azt is elképzelhetőnek tartották, hogy a leginkább érintett régiókban, ahová nagyszámú uniós polgár utazik, és mégis kevesebb uniós tagállami képviselőt találhatók a térségben,⁷⁵ ún. *európai konzulátusokat* hoznának létre. „Az ilyen jellegű közös hivatalok nemcsak a kisebb tagállamok számára jelentenének előnyös megoldást saját képviselő hiányában, hanem egyfajta költségkímélő megoldást is biztosítanak a tagállamok számára.”⁷⁶ A Lisszaboni Szerződés változtatásait követő rendszerben ezeknek az elképzeléseknek a megvalósulását is figyelemmel kísérhetjük.

Közös hivatalok

„Ilyen hivatalok működtetésével a tagállamok és az uniós küldöttségük összefogása mind a költségek, mind a logisztikai előnyök miatt hatékonyabbá válhatna és kompenzálhatná a korlátozott konzuli jelenlétet.”⁷⁷

A Cselekvési terv javaslatai szerint a közös irodák, hivatalok felállítása egészítené ki az ún. „Lead State” rendszerét. Ezek a hivatalok állandó jelleggel működnének a közös képviselő elve alapján a kiadások arányos elosztása mellett.⁷⁸ A közös hivatalok megteremtésének lehetősége azonban nem kellően tisztázott még a Zöld Könyv rendelkezéseinek és javaslatainak fényében sem. Hiszen nem egyértelmű, hogy a konzuli segítségnyújtást milyen alapon és milyen esetekre kiterjedően biztosítanak ezek a hivatalok. Valamennyi tagállam igénybe vehetné-e ezeknek a hivataloknak a segítségét, vagy csak azon tagállam állampolgárai, melyek nem rendelkeznek képviselővel az adott harmadik államban?⁷⁹

⁷⁴ Erre került sor a líbiai konfliktus idején is a konzuli képviselők támogatásaként az uniós polgárok minél gyorsabb evakuálása érdekében. Így például Magyarország egy repülőgépet biztosított az uniós polgárok evakuálása számára, melyet a Mechanizmuson keresztül közösen finanszíroztak a tagállamok. A líbiai konfliktus során alkalmazták a konzuli on-line rendszert is a konzuli képviselők közötti információcseréhez.

⁷⁵ Karib térség, a Balkán, az Indiai-óceán térsége, Nyugat-Afrika

⁷⁶ A tagállamok együttműködése etéren regionális szinten már működőképes, The Joint Franco-German Consular Office, North East England és más tagállamok érdeklődését is felkeltette a közös képviselők lehetősége: Bulgária és Szlovénia.

⁷⁷ A Bizottság jelentése az Európai Parlament és a Tanács számára- COM(2011) 149/2 (2011.03.23), 2.3.2.pont.

⁷⁸ Cselekvési terv 5.3.pont p.10.

⁷⁹ Ezt a kérdést teszi fel a brit állásfoglalás is a Bizottság Zöld Könyvével kapcsolatban.

Az egyetlen jelenleg is működő közös hivatal a Moldovai Köztársaságban működött, közös vízumigénylési központként, mely nyitva áll valamennyi uniós polgár előtt.

Már a 2006-ban megjelent „Guidelines on consular protection” című dokumentum már úgy tekint a Bizottság delegációra, mint a védelem nyújtásában aktívan közreműködő egységre, mely a tagállamok konzuli és diplomáciai képviselőivel együttműködve biztosíthatja az EK Szerződés 20. cikkének érvényesülését. Erre jelenthet megoldást az Európai Unió Külügyi Szolgálatának létrehozása.

Az Európai Unió képviselői

Az Európai Unió delegációi, a bizottsági delegációk eredetileg logisztikai támogatást⁸⁰ nyújtottak a konzuli segítségnyújtás tekintetében.⁸¹

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az Európai Bizottság külső képviselői az Európai Unió Külügyi Szolgálatába (EKSZ) kerülnek beépítésre és az Európai Unió diplomáciai képviselőivé (uniós küldöttségek) válnak.⁸² Az uniós dokumentumok sui generis státuszt biztosítanak a Szolgálat számára. A Szolgálat független legalábbis az igazgatási költségvetését és az alkalmazottakat illetően⁸³ – azonban feladatai ellátása érdekében együttműködik az eddig külügyi feladatokat (is) ellátó Bizottsággal, illetve a Tanács Főtitkárságával. Az EKSZ személyzete egyébként három forrásból tevődik össze: a Tanács Főtitkársága, Bizottság megfelelő osztályai, valamint a tagállam személyzet.⁸⁴

A képviselők mindazonáltal közvetlenül a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő irányítása alá kerülnek, és ez azt is jelentheti, hogy ezek a képviselők fogják a jövőben betölteni, az eddig a soros elnökséget adó állam által ellátott külügyi feladatokat is.⁸⁵ Ez lehetővé teszi, hogy az Unió helyi szintű képviselőjének vonatkozásában átvegyék az eddig a soros elnökségek által betöltött helyi funkciókat.

⁸⁰ Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 15505/10, 4.

⁸¹ 2009 januárjában a gázai konfliktus ideje alatt közel 100 embert sikerült az EU delegációnak kimenekítenie a körzetből.

⁸² Az EU 130-nál is több küldöttsége található több mint 150 államban.

⁸³ Az Európai Parlament ellenőrzési hatáskörökkel bír ezen a területen.

⁸⁴ 14930/09 számú elnökségi jelentés az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról (2009. október 23.),

⁸⁵ 14930/09 számú elnökségi jelentés az Európai Tanácsnak az európai külügyi szolgálatról (2009. október 23.), 31. pont.

Az Unió küldöttségei a küldöttségvezető irányítása alatt működnek, amely küldöttségvezető hatáskörrel rendelkezik az EU képviselőjére az adott államban, ezáltal betöltve az Európai Unió „nagykövete” pozícióját. A küldöttségvezető személyében a főképviselőnek tartozik elszámolással, és iránymutatásokat, utasításokat kaphat a főképviselőtől, illetve az EKSZ-től.⁸⁶ Egyéb tekintetben az Unió küldöttségei az 1961-es Bécsi Egyezmények által biztosított mentességek és kiváltságok keretei között tevékenykednek.

A küldöttségek a tagállamok diplomáciai szolgálataival szoros együttműködésben fognak tevékenykedni.⁸⁷ Ennek során hatáskörrel rendelkeznek arra is, hogy a tagállamok kérésére támogassák azokat diplomáciai kapcsolataik vitelében és azon feladatuk ellátásában, hogy konzuli védelmet nyújtanak az uniós polgároknak harmadik államokban.⁸⁸ Feladataik közül kiemelendő, hogy adott esetben az uniós polgárok értesítése és tájékoztatása a fő felelősségük az uniós védelem lehetőségéről. Ezek az uniós küldöttségek konzuli képviselőként feladatokat fognak ellátni, különösen az uniós polgárok harmadik országokban való védelmét illetően leginkább krízis idején segítve a tagállamok együttműködését.⁸⁹

Az uniós polgárok konzuli védelmének erősítése az új szabályozás tükrében

Az uniós polgárok nagy része nem ismeri azon jogát, hogy harmadik államokban más tagállamoktól is konzuli védelmet igényelhet.⁹⁰ Az Európai Bizottság által kezdeményezett konzultáción 2010 júliusában az érintett képviselők úgy nyilatkoztak, hogy a Lisszaboni Szerződés újításait felhasználva a Bizottságnak végre lehetősége van arra, hogy erősítse és hatékonyabbá tegye az EUMSZ. 23.

⁸⁶ 8029/10 számú tanácsi tervezet az EKSZ felépítéséről és működéséről (2010. március 25.), p.4., 2010/427/EU tanácsi határozat (2010. július 26.) 5. cikk.

⁸⁷ 8029/10 számú tanácsi tervezet az EKSZ felépítéséről és működéséről (2010. március 25.), p.4., 2010/427/EU tanácsi határozat (2010. július 26.) 3. cikk.

⁸⁸ Az Unió küldöttségei feladatai közé tartozik az is, hogy más uniós intézmények „szükségeit ellássák”, így képviselik az Európai Tanácsot és az Európai Parlamentet harmadik országokkal való kapcsolataikban, illetve más nemzetközi szervezetek mellett. - 2010/427/EU tanácsi határozat (2010. július 26.) 5. cikk.

⁸⁹ A tagállamok képviselői és az EU küldöttségek információcserével segíthetik egymás munkáját, a konzuli segítségnyújtás tapasztalatait illetően.

⁹⁰ A rendelkezésre álló adatok szerint alacsony számban fordultak elő eddig olyan esetek, amikor egy uniós polgár más tagállamtól kért volna segítséget, illetve nem került összegyűjtésre a releváns statisztika valamennyi tagállamban.

cikkének érvényesülését. A Bizottság különösen abban látja szükségesnek az intézkedések hatékonyabbá tételét, hogy mind az uniós polgárok, mind a nemzeti konzuli tisztviselők tisztában legyenek a konzuli védelem lehetőségeivel, melynek jogi alapjait meg kell erősíteni, és alkalmassá kell tenni a krízishelyzetekben való működésre is. A szükségesnek ítélt intézkedések körében a Bizottság már 2007-ben azt javasolta az uniós tagállamoknak, hogy tüntessék fel az alapszerződés vonatkozó cikkét az uniós polgárok védelméről azokban a nemzeti útlevelekben, melyeket 2009. július 1-je után bocsátanak ki.⁹¹

2007-2009 közötti Cselekvési tervében pedig további intézkedéseket javasolt többek között egy információs kampány szervezését, mely információs anyagok terjesztésével hívná fel a figyelmet a rendelkezésre álló lehetőségekre. Tervbe vették a konzuli képviselők továbbképzési, illetve információszerzési lehetőségeinek javítását is olyan szemináriumok szervezésével, ahol megvitathatják a felmerülő problémákat.⁹² Az uniós polgárok védelmének hatékonyabbá tétele előtt álló legnagyobb probléma azonban minden bizonnyal a tagállamok által nyújtott védelem tartalmának eltérő jellege. A konzuli segítségnyújtásra vonatkozó nemzeti szabályok jelentős különbségeket mutatnak, azzal együtt, hogy vannak közös jellemzők illetve bevált gyakorlati ötletek is. A következő pontokba szedve foglalható össze a Bizottság megoldási javaslata a tagállamok konzuli gyakorlatának egyneműbbé tételére.⁹³

1. az uniós polgárok családtagjai gyakran ki vannak zárva a konzuli védelem köréből. Egyértelműsíteni kell, hogy ki tekinthető uniós szinten családtagnak, illetve egységesíteni kell, hogy a családtag krízishelyzetben ugyanúgy jogosulttá váljon a védelemre, mint az uniós polgár. A jelenlegi helyzetben a menekültek, a hontalanok és a nem-uniós családtagok nem tartoznak bele a személyi körbe, de az az általános megközelítés, hogy krízishelyzetben a tagállamok mégiscsak segítséget nyújtanak legalább a nem-uniós polgár családtagoknak.

2. a konzuli segítségnyújtás pénzügyi vonatkozásai tekintetében is eltérő az államok gyakorlata. A jelenlegi gyakorlat szerint a segítséget nyújtó tagállamnak elsőként felhatalmazást kell kérnie az

⁹¹ Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Románia, Szlovénia, Svédország, Spanyolország és az Egyesült Királyság eleget is tett ennek a javaslatnak.

⁹² Ilyen szeminárium megrendezésére került már sor Lisszabonban, Ljubljánában, Strasbourban, Prágában és Brüsszelben.

⁹³ A Bizottság Munkaprogramja 2011 (COM 2010 623).

uniós polgár saját államától, amely államnak aztán meg kell térítenie a segítséget nyújtó állam költségeit, akár úgy, hogy az állampolgárától kéri a költségek visszafizetését. A tagállamok csak kisebb összegű költségeket vállalnak magukra, és azt is csak végső eszköz jelleggel. A Bizottság szándékai szerint a költségek megtérítésére 12 hónapon belül sor kell, hogy kerüljön krízishelyzetben.

3. a harmadik állam beleegyezésének kérdése a másik állam polgárának nyújtott konzuli védelemben. A Bizottság arra biztatja a tagállamokat, hogy a jövőbeli kétoldalú megállapodásaikba illesszenek be egy ún. hozzájárulási klauzulát, amely arról rendelkezik, hogy a harmadik állam beleegyezik abba, hogy egy uniós állam külképviselete védelmet nyújthat ez másik uniós állam polgárának ugyanolyan feltételekkel, mint a saját állampolgárának. Meg kell azonban jegyezni, hogy az eddigi tapasztalatok azt mutatják, nem okoz fennakadást a válsághelyzetekben való egységes fellépés, mivel az eltérő nemzeti szabályozással bíró tagállamok képesek voltak koordinálni lépéseiket, és hatékonyan fellépni a különbségek ellenére.⁹⁴ Az azonban mindenképpen hátráltató tényező, hogy az uniós polgárokat megillető védelem formája és tartalma nehezen követhető és kiszámítható, hiszen a tagállamok az eset összes körülményeinek figyelembevételével az esetről-esetre való döntés elvét követik. Ez megnehezíti az uniós polgárok informálódását a lehetséges védelmi eszközökről, illetve az egységes, megkülönböztetéstől mentes fellépést is megghiúsítja. Ezért javasolja azt a Bizottság, illetve törekszik arra a jövőben, hogy olyan általános rendelkezések szülessenek meg, melyek az alapjai lehetnek egy uniós szintű konzuli segítségnyújtásnak.⁹⁵ Ebben jogértelmezési és jogfejlesztési segítséget nyújthat az Európai Bíróság is, ahogy ezt az uniós polgársághoz kapcsolódó más jogosultságoknál is tette.

A jelenlegi helyzet értékelése

⁹⁴A közelmúltbeli válságok során (például Líbia, Egyiptom, Haiti, az izlandi vulkáni hamufelhő) a konzuli segítségnyújtást telefonkonferenciák és az EU Közös Helyzetelemző Központja által biztosított, az uniós konzuli hatóságok közötti információ-megosztásra szolgáló biztonságos uniós weboldal („on-line konzulátus”) révén koordinálták, mely hasznosnak bizonyult a helyszíni viszonyok, illetve a rendelkezésre álló tagállami kapacitások feltérképezésekor.

⁹⁵A Tanács megítélése szerint hiányoznak a közös eszközök és a közös eljárási szabályok., Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 15505/10, p.8.

Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződés által hozott újításoknak köszönhetően egy olyan területen próbálja a tagállamok együttműködését megvalósítani, mely korábban teljes egészében az államok kizárólagos szuverenitásába tartozott. Tulajdonképpen a folyamat már akkor megkezdődött mikor a tagállamok a schengeni együttműködés alapjait megteremtették, hiszen az ott meginduló koordináció a belügyi kérdésekben, így a vízumpolitika, a menekültpolitika és bevándorlási politika kapcsán, olyan területeken tette szükségessé az egyre inkább egységesülő fellépést, mely hagyományosan érinti a konzuli feladatok körét. Még a Maastrichti Szerződéssel megjelenő uniós konzuli védelem se változtatott azonban azon, hogy ezen a területen korábban az államok legfeljebb arra vállaltak kötelezettséget, hogy tárgyalásokat folytatnak egymással, és megalkotják a szükséges szabályokat. Mivel azonban a Lisszaboni Szerződéssel az uniós polgárok védelemhez való joga közvetlen hatállyal bír, és kötelezi a tagállamokat, a tagállamoknak arra is megoldást kell találniuk, hogyan válhat a klasszikus konzuli segítségnyújtás egységesen végzett uniós tevékenységgé.

A tagállamok ezirányú törekvéseit tovább erősítheti az Európai Unió Külügyi Szolgálatának létrehozása is, melynek keretében sor kerülhet a tagállamok diplomáciai képviselői közötti szorosabb együttműködésre is.

„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.”⁹⁶

⁹⁶ Az Európai Unióról szóló Szerződés 35. cikke.

Következtetések

A Lisszaboni Szerződés megerősítette és tisztázta az uniós polgárok jogát a konzuli védelemre. Az uniós polgárok konzuli védelme egyértelmű egyéni jogosultságként jelenik meg a Lisszaboni Szerződésben, amely bírói felülvizsgálat tárgya lehet. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közvetlenül alkalmazhatják az EUMSZ. 23. cikkét. A Lisszaboni Szerződés abban is változást hozott, hogy elvetette a területen eddig alkalmazott kormányközi modellt, a Bizottságot felhatalmazta arra, hogy irányelveket kezdeményezzen a kérdésben, koordinálva a területet, együttműködve a Tanács és az Európai Parlament képviselőivel.

Az Európai Unió újonnan létrehozott Külügyi Szolgálatára pedig azért tehet, hogy az uniós polgárok számára nyújtott védelem minél hatékonyabb legyen, könnyebbé téve a tagállamok külképviseletei számára a kötelezettségnek való megfelelést, a konzuli segítségnyújtás gyakorlatának egységesebbé válásával egyidejűleg.⁹⁷ Azonban az, hogy az uniós polgárok védelme harmadik országokban egy valóban érvényesíthető, a gyakorlatban jól működő jogosultság legyen, a tagállamok együttműködésének függvénye. Az együttműködés eszközei rendelkezésre állnak már, a következő időszak feladata az lesz, ezeket az együttműködési formákat felhasználva a tagállamok fel is tudjanak lépni az uniós polgárok védelme érdekében.

⁹⁷ Az EKSZ hatásköreinek, illetve a küldöttségek konzuli ügyekben betöltött szerepének áttekintésére 2014-ben kerül sor.

Összefoglaló

SCHIFFNER IMOLA

Az uniós polgárok védelme harmadik államokban - a statisztikák fényében

Az uniós polgárok egyre gyakrabban utaznak külföldre turistaként, illetve élnek külföldön munkavállalóként vagy diákként. Becslések szerint azonban az EU területén kívülre utazó uniós polgárok 8,7 %-a olyan országok területére utazik, ahol tagállamai nem rendelkeznek konzuli vagy diplomáciai képviselettel, ami azt jelenti, hogy a bajba jutott uniós polgár számára a saját országa nem, vagy csak különösen nagy erőfeszítések árán tud hathatós segítséget nyújtani. A képviselet hiányát csak tovább mélyíti, hogy 18 külföldön, tehát olyan harmadik országban, amely nem tagja az Európai Uniónak semelyik tagállamnak nincs képviselete, 17-ben mindössze egy tagállam rendelkezik képviselettel. Ezek közé tartozik több, a turisták által kedvelt nyaralási célpont is például, így a Maldív-szigetek, Seychelle-szigetek is, de Közép-Amerikában, Közép-és Nyugat-Afrikában szintén nagyon alacsony a képviselettel rendelkező uniós tagállamok száma. Az elmúlt évek természeti katasztrófái; hurrikánok, a cunami (szökőár), de akár a válságterületeken kialakult polgárháborús helyzetek is azt bizonyították, hogy pont itt lenne szükség az uniós polgárok védelmére és a bekövetkezett események során elengedhetetlen a koordinált fellépés.

Mégis a felmérések azt mutatják, hogy viszonylag alacsony a konzuli segítségnyújtásra irányuló kérelmek száma ezeken a területeken. Az uniós polgárokkal és tagállamokkal folytatott nyilvános konzultáció során kiderült, hogy ennek oka az, hogy a polgárok nem ismerik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 23. cikkét. Az EUMSZ 23.cikke ugyanis az uniós polgárok számára jogosultságot teremt bármelyik tagállam diplomáciai és konzuli képviseleteinek védelmére, arra az esetre, ha az uniós polgár harmadik ország területén kerül bajba, és saját tagállama nem rendelkezik képviselettel a helyszínen.

Summary

IMOLA SCHIFFNER

Protection of European Citizens in third States – according to the statistics

European citizens travel abroad as tourists with increasing frequency, as well as work or study abroad. According to estimations 8.7 % of those European citizens who travel outside of the EU are going to such states where no Member State has diplomatic or consular representation, which means that the citizen's own State cannot or only with significant challenges can provide effective protection to the injured person. The lack of representation is further burdened with the fact that in 18 third States, which are not members of the EU, no EU Member State has representation, and in 17 third States only one EU Member State has representation. Among these there are places of popular tourist resorts, such as the Maldives, the Seychelles, but also in Central-America and Central- and West-Africa the number of EU Member States with representation is very low. The natural disasters of previous years, hurricanes, tsunamis, or the civil war-like situations have proved that these are exactly those places where European citizens need protection, and coordinated action is essential.

However, studies have shown that request for consular assistance is relatively low at these places. Public consultation with European citizens and Member States has revealed that the reason behind this is that citizens are unaware of Article 23 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Article 23 of the Treaty on the Functioning of the European Union guarantees the right of diplomatic protection and consular assistance by any Member State to European citizens, in case the citizen gets into trouble on the territory of a third State, provided his or her own State does not have representation there.