

KONZULI VÉDELEM 2.

- A konzuli védelem lényegi része, hogy a küldő állam állampolgárának érdekeit a fogadó államban megvédje.
- Az EU állampolgárai bármely harmadik országbeli uniós külképviseleten kérhetnek konzuli segítséget.
- Az uniós konzuli védelem egy többszintű közigazgatási rendszerben működik. Az ebben résztvevő legfontosabb szereplők a tagállamokon túl az Európai Külügyi Szolgálat és küldöttségei, az Európai Bizottság Humanitárius Segélyek Főigazgatósága, a Jogérvényesítési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság és a Tanács konzuli ügyekkel foglalkozó munkacsoportja.
- Súlyos konzuli védelmi esetekben bevonásra kerül az uniós polgári védelmi mechanizmus, amelyet az Európai Külügyi Szolgálat és a Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ működtet.
- Az uniós ideiglenes úti okmány egy tagállam által egy adott harmadik országban képvisellel nem rendelkező polgár részére az állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamba való egyszeri utazásra kiállított úti okmány.

Jelen Infojegyzet a Kormány [T/5876](#) számon benyújtott törvényjavaslatához készült, melynek célja a Tanács (EU) [2019/997](#) számú, uniós ideiglenes útiokmány létrehozásáról szóló irányelvéből adódó jogharmonizációs kötelezettség végrehajtása.

Konzuli védelem a nemzetközi jog értelmében a külföldön tartózkodó állampolgárt alanyi jogon megillető védelem, mely egyrészt lefedi a küldő állam honosainak védelmét, másrészt a nekik nyújtott támogatást és segítséget. Ennek tárgyában korábban készített Infojegyzetünk ([2016/1](#)) részletesen bemutatta a konzuli védelem magyar és európai uniós szabályozási környezetét, ezért ezeket jelen háttéranyag nem tárgyalja. A konzuli védelemről szóló [2001. évi XLVI. törvény](#) jelenlegi módosítását a Tanács az uniós ideiglenes útiokmány létrehozásáról szóló irányelve ([\(EU\) 2019/997](#)) teszi szükségessé.

A külföldön tartózkodó állampolgár védelmének másik formája a diplomáciai védelem, ami az állam diszkrecionális döntésén alapul (bővebben: Infojegyzet [2016/1](#)). Szemben a diplomáciai védelem szabályaival, a konzuli védelem szabályai nem statikusak, azok – nagyrészt az EU jogalkotása következtében – folyamatosan változnak ([Becánics 2013](#)). A diplomáciai védelemmel ellentétben a konzuli védelemnek nem feltétele, hogy legyen ellenérdekű fél. Erre jó példa az **ideiglenes útiokmány kiállítása**, amely során szintén a konzuli védelmi szabályok az irányadóak.

EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS

A konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as Bécsi Egyezmény (kihirdetve az [1987. évi 13. törvényerejű rendelet](#)tal) értelmében a konzuli védelem részét képező konzuli feladatok kereteiről a konzuli tisztviselőt **küldő és az őt fogadó két érintett állam** állapodik meg. A konzuli feladatok lényegi része, hogy a küldő állam állampolgárának érdekeit – a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett – a fogadó államban megvédje. A Maastrichti Szerződés ([1993](#)) nyomán létrejött **uniós polgárság** intézményével lehetővé vált, hogy az EU bármely tagállamának bajba jutott állampolgára és nem uniós családtagjaik akkor is kapjanak harmadik országban segítséget, ha az állampolgár saját állampolgársága szerinti állama nem rendelkezik képvisellel. Az ilyen harmadik országokban nyújtott konzuli segítségadás során valamennyi uniós (és az őt kísérő nem uniós) polgárnak egyenlő elbánásban kell részesülnie. Az eljárás szabályaira a **Tanács konzuli védelmi irányelve** ([Tanács \(EU\) 2015/637](#)) az irányadó (erről részletesen lásd: Infojegyzet [2016/1](#)).

Szakértői vélemény szerint az uniós konzuli védelmi politika új alapokra helyeződött az irányelv hatálybalépésével, amikor kibővítették azoknak a kiemelt eseteknek a körét, amelyek során a képvisellel nem rendelkező uniós polgár más tagállam külképviseleti szerve részéről olyan jellegű segítségnyújtásra jogosult, amelyet az a saját állampolgárának is biztosítana ugyanilyen helyzetben ([Csatlós 2019](#)).

A konzuli védelemre jellemzően az alábbi esetekben van szükség ([Tanács \(EU\) 2015/637](#) irányelv 9.cikk):

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

A konzuli védelem gyakorlati megvalósítása az EU viszonylatában összetett feladat. Az EUnak nincs konzuli feladatok végzésére felhatalmazott szerve ([Torma–Ritó 2021](#); [Csatlós 2022](#)). Az EU intézményei és szervei a tagállamokkal együttműködve látják el az európai uniós alapszerződésekből eredő – így például az uniós polgárok konzuli védelmi – feladatait. Ilyen értelemben beszélünk egy **többszintű közigazgatási rendszerről**, melynek a működése megköveteli az átláthatóságot, a hatékonyságot és a megbízhatóságot. Működésének alapelvei a lojális együttműködés, a szolidaritás és a koordináció ([Csatlós 2018](#)).

Harmadik államokban nyújtott konzuli védelemben eljáró szervek

Az EU diplomáciai testületét, az **Európai Külügyi Szolgálatot** ([EKSZ](#)) vezető külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő irányítása alatt mintegy 150 országban működnek harmadik országokba és nemzetközi szervezetek mellé akkreditált **küldöttségek**. Ez a tény azért jelentős, mert az Európai Bizottság (EB) egy korábbi becslése szerint 2015-ben közel hétmillió uniós polgár utazott vagy élt olyan államban, ahol az állampolgárság szerinti államnak nem volt képviselte ([EB sajtóközlemény 2015](#)). Fontos adat továbbá, hogy mindössze három

országban van minden tagállamnak konzuli képviselte: az Egyesült Államokban, Oroszországban, és Kínában ([EU tájékoztatása](#)). Az Unió küldöttségei a tagállamok kérésére segítik a tagállamokat azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban ([2010/427/EU](#)). A küldöttségi hálónak különösen **válsághelyzetben** van rendkívüli jelentősége. Súlyosabb esetekben bevonásra kerül az **uniós polgári védelmi mechanizmus** ([EU Civil Protection Mechanism](#)) eszközrendszere is. A mechanizmust az EKSZ-szel szoros együttműködésben a **Vészélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ** (Emergency Response Coordination Centre, [ERCC](#)) működteti. A Covid19-világjárvány kitörését követően az EU tagállamai soha nem látott mértékben fordultak az EU polgári védelmi mechanizmusához, hogy sürgős segítséget kérjenek állampolgáraik hazaszállításában. 2021-ben az EU összesen tizenöt alkalommal aktiválta a Polgári Védelmi Mechanizmusát konzuli védelemért különböző konfliktusok vagy a Covid járvánnyal kapcsolatosan. Összesen 103 hazaszállítást hajtottak végre, melyek során több mint 10 ezer főnek segítettek ([ERCC tájékoztatása](#)).

Az EKSZ konzuli ügyekben is szorosan együttműködik az **Európai Bizottsággal**, különösen az Európai Polgári Védelem és **Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatóságával** (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, DG ECHO) és a Jogérvényesítési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóságával ([Directorate-General for Justice and Consumers](#)), valamint az EU tagállamaival (különösen a **válságközpontokkal**). Az EKSZ támogatja a **Tanács** elnökségét konzuli ügyekben, többek között a Tanács konzuli ügyekkel foglalkozó munkacsoportjában ([COCON](#)) való részvétel révén.

Az EB 2022-ben jelentésében ([COM\(2022\) 437 final](#)) értékelte a konzuli védelmi irányelv végrehajtását és alkalmazását. Ebben aggodalmát fejezte ki annak kockázata miatt, hogy kiterjedtebb válság esetén egyes küldöttségek túlterhelte válhatnak. Kiemelte továbbá, hogy 25 olyan harmadik ország van, ahol egyetlen

tagállam sem rendelkezik országon belüli nagykövetséggel vagy konzuli képvislettel, és ezek közül ötben az Unió küldöttsége jelenti az EU egyetlen diplomáciai képvisletét. A jelentés szerint továbbá a küldöttségek tényleges aktív szerepvállalása messze túlmutat az irányelvben meghatározott koordinációs, logisztikai és tájékoztató feladatokon ([Tanács \(EU\) 2015/637](#) irányelv 11. cikke), veszélyeztetve ezáltal a szükséges jogbiztonságot.

IDEIGLENES ÚTIOKMÁNY

Az Európai Bizottság fenti jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy a válságmentes helyzetekben a tagállamok által más tagállamok állampolgárainak nyújtott segítség főként az ideiglenes úti okmány szükségességével kapcsolatos, ezért is tartotta indokoltnak az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló, 2019. június 18-i ([EU\) 2019/997](#) tanácsi irányelv elfogadását. Az ideiglenes úti okmány a konzuli segítségnyújtás egyik típusa ([EU\) 2019/997](#)).

Magyarország

A magyar jogi szabályozás szerint ([1998. évi XII. törvény](#) a külföldre utazásról) a magyar állampolgár részére külföldön való további tartózkodásához, tovább- és hazautazásához ideiglenes magánútlevelt lehet kiállítani, ha az útlevele vagy személyazonosító igazolványa a személyazonosság megállapítására alkalmatlanná vált, és az utazásig magánútlevél nem állítható ki. Az ideiglenes magánútlevelt a konzul kérelemre állítja ki, legfeljebb egy évig érvényes és Magyarország vagy a jogosult szokásos tartózkodási helye szerinti ország területére történő egyszeri beutazásra jogosít. Konzuli védelemre szoruló magyar állampolgár részére a konzul haladéktalanul és díjmentesen állítja ki az ideiglenes magánútlevelt. Az okmányt a fogadó állam területén lévő bármelyik külképviseleten kiállítják.

EU

Az uniós ideiglenes úti okmány egy tagállam által, egy adott harmadik országban képvislettel nem rendelkező polgár részére, a polgár

állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamba, vagy kivételes esetben más célállomásra történő egyszeri utazás céljából a polgár kérésére kiállított úti okmány ([\(EU\) 2019/997](#)).

Eljárását tekintve az okmány kibocsátása kérelemre induló eljárás, amelyet a harmadik államban található bármely uniós tagállam külképviseletéhez való benyújtásával indíthat meg az ügyfél. Az ügyfélnek igazolnia kell saját magát, valamint az állampolgárságát, melyről az eljáró hatóság megerősítést kér a vélelmezett származási országtól. Az állampolgárság szerinti tagállam kifogásolhatja az uniós ideiglenes úti okmány kiállítását, ekkor azt nem lehet kiállítani. Ebben az esetben az állampolgárság szerinti tagállam viseli a felelősséget az állampolgára konzuli védelméért.

A segítséget nyújtó tagállam kiszabhatja a kérelmezőre azokat a díjakat, amelyeket a saját állampolgárainak számít fel az ideiglenes nemzeti okmányok kiállításáért, de különleges helyzetekben eltekinthet a díjak kiszabásától.

Az uniós ideiglenes úti okmány érvényessége a kiállításának tárgyát képező utazás befejezéséhez szükséges időre szól és csak rendkívüli körülmények esetén haladhatja meg a 15 napot.

Az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló [\(EU\) 2019/997](#) tanácsi irányelv egy korábbi, 1996-os, az ideiglenes útiokmány formai követelményeit tartalmazó határozathoz ([96/409/KKBP](#)) képest frissíti az okmányra vonatkozó szabályokat, a formátumát és biztonsági jellemzőit. Leegyszerűsíti a formai követelményeket a harmadik országokban képvislettel nem rendelkező uniós polgárok számára. Minden tagállam kijelöl egy szervet, amely felelős az uniós ideiglenes úti okmányok egységes formanyomtatványainak, valamint bélyegeinek előállításáért és erről tájékoztatja a Bizottságot.

Az új okmány 2025. decemberétől lesz elérhető, technikai részleteit az Európai Bizottság 2022. december 8-án fogadta el ([C\(2022\) 8938 final](#)).

A konzuli védelem "europaizációja"

Az új típusú útiokmány több szempontból is jelentős ([Csatlós 2022](#)):

- Az útlevelkiadás joga eredendően az államot illeti meg, így – a szakértői vélemény szerint – az új típusú okmánnyal az uniós polgárság érzete és az EU állam jellege erősödik.
- Az új okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait az EKSZ továbbítja az EU harmadik országbeli delegációi számára, amelyek ezt követően értesítik a harmadik ország illetékes hatóságait annak használatáról. A korábbi irányelvhez ([Tanács \(EU\) 2015/637](#)) képest, amikor valamennyi konzuli feladat megvalósítói a tagállamok voltak, a konzuli védelmi politika államközi jellege gyengül az uniós hatósági együttműködési mechanizmus javára.
- E hatáskörmegosztással az EU, mint egységes külpolitikai szereplő is erősödik.
- Felmerül a delegációk feladatkörének további bővülése, mint például az okmánykérelmek befogadása, azonos szabályok mentén. Ez a jövőben kedvezne az egységesebb és kiszámíthatóbb eljárásnak. Felmérések azt mutatják, hogy tízből kilenc uniós polgár az uniós küldöttségekhez fordulna egy harmadik országban, saját állama küldöttségének hiányában ([Flash Eurobarometer 485](#)). Ez a tény is amellettszól, hogy az uniós küldöttségek szerepének erősítésében további jövőbeni lehetőségek rejlenek.

Források:

- Becánics Adrienn (2013): [A konzuli védelem nyújtásának feltételei a magyar jogban.](#) – In: Debreceni Jogi Műhely, 2013. évi (X. évfolyam) 3. szám (2013. július) pp. 172–180.
- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országokban képvisellel 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 ([COM\(2022\) 437 final](#)).
- Csatlós Erzsébet (2018). [A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete.](#) Pro Futuro, 8(1), pp. 49–65.
- Csatlós Erzsébet (2019): [Az EU ideiglenes úti okmányának helye az EU konzuli védelmi politikájában.](#) Közjogi Szemle, 2019/2., pp. 7–14.
- Csatlós Erzsébet (2022): [A bajba jutott uniós polgár védelmének rendszere harmadik állam területén.](#) In: Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata. Gondolat Kiadó, Budapest, pp. 208–222.
- Flash Eurobarometer 485: European Union citizenship and democracy – Publication Reports, pp. 48–49.
- Infojegyzet [2016/1.](#) a Konzuli védelemről.
- Tanács Konzuli védelmi irányelve ([Tanács \(EU\) 2015/637](#)).
- Tanács uniós ideiglenes útiokmány létrehozásáról szóló irányelve ([\(EU\) 2019/997](#)).