

# Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről I.

## BEVEZETÉS

Az európai integrációs szervezetek létrehozataluktól kezdve mind szélesebb körben biztosítottak többletjogosultságokat tagállamaik állampolgárai számára. Míg kezdetben csupán a gazdasági jellegű szabadságok alanyai voltak a polgárok, a fejlődés elmélyülésével már megjelent a közös identitás gondolata, s ennek megfelelően megváltozott az adományozott jogok köre is.

Az Európai Unió joganyaga ma már számos olyan életviszonyt kíván szabályozni, amelyeknek meghatározása korábban kizárólag az érintettek állampolgársága szerinti államnak a privilégiuma volt; ilyen a dolgozatom tárgyát képező diplomáciai és konzuli segítségnyújtás területe is.

Az uniós polgárok fokozott védelmének szükségességét a gyakorlat is igazolja. Jelenleg csak három országban, a Kínai Népköztársaságban, az Orosz Föderációban és az Amerikai Egyesült Államokban rendelkezik valamennyi tagállam képviseléssel; a százhatvanhét harmadik ország közül pedig csupán százhat olyan van, ahol legfeljebb tíz tagállamnak van diplomáciai vagy konzuli hivatala.<sup>[1]</sup>

Az Unió – az e körben alkotott szabályok által – azonban a nemzetközi jog olyan területére kíván behatolni, ami eddig kizárólag az államok kapcsolataira épült. Dolgozatom célja annak vizsgálata, hogy a közösségi szabályok mennyiben harmonizálnak, illetve harmonizálhatnak a hatályos nemzetközi jog normáival.

Tanulmányomban neves szerzők munkáit használom fel – álláspontjaikat gyakran ütköztetve – annak jobb felderítése érdekében, hogy mennyiben képes a polgárok részjogosultságait a saját területén sikeresen érvényesítő szervezet erre a határain kívül.

## 1. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG MEGHATÁROZÁSA, TARTALMA

Az uniós polgárság létrejötte egy több évtizedes folyamat eredménye és következménye, egyúttal sok szempontból a további fejlődés nélkülözhetetlen előfeltétele is. A jogintézmény bevezetésével – magához az Unióhoz hasonlóan – egy *sui generis* képződmény került a nemzetközi jogba; az így felvetődött problémák megértésében segíthet a kialakulási körülményeinek és az azt övező elméleti vitáknak az ismertetése.

[1] Zöld könyv, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:HU:PDF> (2009. szeptember 16-i állapot) 1.5. pont.

## 1.1. Az uniós polgárság kialakulása

Az Európai Szén- és Acélközösség, és a hat évvel később létrehozott Európai Gazdasági Közösség elsősorban gazdasági jellegű célkitűzéseket maga elé állító szervezet volt.<sup>[2]</sup> A világháborúból újjáépülő európai államokban még nem volt meg a képesség az állampolgáraik közötti szorosabb kapcsolatot kiépíteni tudó, a társadalmi élet minden szegmensére kihatással lévő egységes „kontinentális kohézió” kialakítására. A létrehozott intézmények jellege azonban magában foglalta ennek lehetőségét. A folyamat belső és külső oldalról közelíthető meg. Egyrészt a tőke és a munka szabad áramlása révén létrejövő határon átnyúló kapcsolatok, egymás szokásainak, hagyományainak szélesebb körű megismerése hozzásegített a formálódó identitás továbbfejlődéséhez, másrészt ezt erősítette a Közösség azon igénye is, hogy a tagországok állampolgáraitól megkülönböztesse azokat a személyeket, akik nem polgárai valamely közösségi államnak.

Az így megfogalmazott „ipari állampolgárságtól”<sup>[3]</sup> igazi elmozdulás csak a hetvenes években következett be. Ekkor születtek meg az Európai Tanács csúcsértekezletei keretében az európai szintű szolidaritásról és az állampolgárság megszületéséről szóló 1972-es, majd az európai identitásról szóló 1973-as deklarációk.<sup>[4]</sup> Ezen nyilatkozatok szellemében kérték fel a Leo Tindemans által vezetett munkacsoportot az Európai Unióról szóló jelentés kidolgozására. Az 1975 decemberére elkészült jelentés<sup>[5]</sup> negyedik fejezete – ami a „Polgárok Európája” címet viselte – egy új kulcsfogalmat vezetett be a köztudatba. A Tindemans-jelentés kiindulópontját a szabad mozgás jogával élők integrációja (tagállamok közötti határellenőrzések, vámok eltörlése stb.) képezte, amelyen túl bizonyos polgári és politikai jogok (például az aktív és passzív választási jog) biztosítását is előírányozta, amelyek nemzeti hovatartozástól függetlenül, az egyenlő bánásmód elve alapján illetnék meg a közösségi polgárokat. 1977-ben az Európai Parlament felkérésére készült Scelba-jelentés ugyancsak a lehetséges jogok felsorolására tett kísérletet, amelyből azonban továbbra is hiányoztak a szociális jogok.<sup>[6]</sup>

Az Európai Tanács 1984-ben egy ad hoc bizottságot hozott létre Pietro Adonnino vezetésével, amely két jelentést is készített.<sup>[7]</sup> Az első a határellenőrzések és az egyéb formások, valamint a tartózkodás jogának kérdését állította a középpontba. A következő jelentésben azokra a speciális jogokra, értékekre fordította a figyelmet, amelyeknek szerepük lehet a közös európai identitás kialakításában; így az oktatás, a kultúra, a kommunikáció és a közösségi szimbólumok

[2] Ugróczky, 1999, 57.

[3] Thomas Humphrey Marshall brit szociológus alkotta meg ezt a fogalmat a *Class, Citizenship and Social Development* című 1964-es tanulmánygyűjteményében rávilágítva az ipari jelleg elsődlegességére polgári, politikai és szociális jogok mellett – idézi Streeck, 2001, 128.

[4] Fazekas-Asztalos, 2005, 79.

[5] Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council [http://aei.pitt.edu/942/01/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf) (2009. szeptember 20-i állapot) 26–28.

[6] Gyulavári, 2003, 23.

[7] A People’s Europe [http://aei.pitt.edu/992/01/andonnino\\_report\\_peoples\\_europe.pdf](http://aei.pitt.edu/992/01/andonnino_report_peoples_europe.pdf) (2009. szeptember 20-i állapot)

területén fogalmaz meg javaslatokat.<sup>[8]</sup> Emellett ebben a dokumentumban vetődik fel először a bármely közösségi tagállam külképviselete által nyújtandó konzuli védelem ötlete.<sup>[9]</sup>

Az Adonnino-jelentésben megfogalmazott célkitűzések sikertelenségét látva, más preferenciákat előtérbe állítva kívánták az európai polgárság intézményét megteremteni.

Az 1986-os Egységes Európai Okmány a személyek, áruk, a tőke és a szolgáltatás szabad mozgásának biztosításán keresztül akarta a belső piacot megteremteni, ennek érdekében kisebb változtatásokat hajtott végre a Római Szerződésen. Ebben a dokumentumban a szabad mozgás jogosultjai immár a *személyek*, nem pedig a munkavállalók. Az állampolgárság illetően megfogalmazása kiváltotta azonban a tagállamok nemtetszését, akik a kedvezőbb jóléti ellátások megszerzése érdekében kifejlődő „szociális turizmus” kialakulásától tartottak.<sup>[10]</sup>

A Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferenciákon nem szerepelt a központi kérdések között az uniós polgárság bevezetése. Az 1990. júniusi dublini csúcstalálkozón általános célkitűzésként jelölték meg, hogy „közvetlenül és a gyakorlatba átültetve biztosítsák a polgárok számára a Közösség nyújtotta előnyöket”,<sup>[11]</sup> valamint kimondták, hogy a „feladatok Közösségnek való folyamatos átadása és az ezzel összhangban megnövekvő intézményi hatáskörök és felelősségek nagyobb demokratikus ellenőrzést kívánnak meg”.<sup>[12]</sup> A még ez év októberében megtartott római csúcson fogalmazódott meg *expressis verbis* először a polgárság intézményének szerepe a Közösség Európai Unióvá való fejlődésében, illetve a kialakuló Unió legitimitációjában.<sup>[13]</sup>

A csúcstalálkozók eredményeit összegezte a Felipe Gonzalez nevével fémjelzett spanyol memorandum is, amely *Az európai polgárság felé* címet viselte. Eszerint túl kellene lépni azon a szemléleten, hogy a többi tagállam állampolgárai pusztán „privilegizált külföldiek”; a tervezet azon negatív hatások megszüntetését célozta, amelyek egy más tagállamban élő közösségi polgárt külföldi státusza miatt érnek. A dokumentum ezzel az európai állampolgárság autonóm koncepcióját hangsúlyozta.<sup>[14]</sup>

[8] Ilyenek a diákcsera programok, közös kutatási projektek, közösségi televízió csatornák, uniós címer, zászló és himnusz, közösségi útlevel stb.

[9] 2.6. pont

[10] Dunkerley-Hodgson et. al., 2002, 14.

[11] „... a People's Europe [...] seeks to ensure and bring home in a direct and practical way the benefit of the Community to all its citizens.” [http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du1_en.pdf) (2009. szeptember 21-i állapot) II. pont

[12] „The ongoing transfer of tasks to the Community and the corresponding increase in the power and responsibilities of its Institutions require a strengthening of democratic control.” [http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du2\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du2_en.pdf) (2009. szeptember 21-i állapot) 3. pont

[13] „...to increase the democratic legitimacy of the Union, the progress of the Community towards European Union must be accompanied by the development of the European Parliament's role of the in the legislative sphere [...]. This same requirement will be met by defining the European citizenship, to be additional to citizenship of a Member State” [http://www.europarl.europa.eu/summits/rome1/ro1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/rome1/ro1_en.pdf) (2009. szeptember 21-i állapot) 1. pont

[14] Asztalos, 2001, 6.

A decemberi római csúcsertekezleten már a polgárság tartalmát képező többletjogok katalógusára tettek javaslatot, ez alapján a többletjogok alábbi csoportjai illelnék meg az uniós polgárokat (követve a tanácsi dokumentumban<sup>[15]</sup> megfogalmazott rendszert):

- polgári jogok: a tartózkodási hely szerinti tagállamban szavazati jog az európai parlamenti és a helyi önkormányzati választásokon;
- szociális és gazdasági jogok: szabad mozgás és tartózkodás joga a gazdasági tevékenységtől függetlenül, egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség valamennyi közösségi polgár számára;
- a közösségi polgárok közös védelme a Közösség területén kívül;
- a polgárok jogainak védelmét szolgáló, közösségi ügyekben eljáró intézmény létrehozása (európai ombudsman).<sup>[16]</sup>

A Maastrichti Szerződésbe végül – a politikai unió jelszava alatt – az itt felsorolt jogok köre került be, kiegészülve a polgárok és az Európai Parlament között közvetlen kapcsolatot teremtő petíciós joggal.

## 1.2. A polgárság funkciója

A polgárság kialakulási folyamatának áttekintése után szükséges annak vizsgálata, hogy a létrehozott jogintézmény mennyire tudja betölteni a neki szánt szerepet, azaz mennyire tudja legitimálni egy új entitást, az Unió kvázi államok-felettséget és intézményei működési mechanizmusát.

A klasszikus állampolgárság – funkcióját tekintve – kapcsolatot teremt az állam és a civil társadalom, a kormány és a nép, valamint a politikai szerveződés és annak tagjai között. Hasonló figyelhető meg uniós szinten is. Az európai polgárság bevezetésének hatásai így három alapvető paradigmán keresztül vizsgálандók, ezáltal követhető nyomon, hogy mennyire tölti be a jogintézmény a neki szánt feladatokat.<sup>[17]</sup>

Az *egyén* és az Unió viszonyát a polgárság intézménye jelentős mértékben átfurmálta. A munkavállalókból személyekké váló uniós polgároknak a Maastrichti Szerződésben és az ezt követő dokumentumokban foglalt jogai azonban leginkább a liberális állampolgárság-felfogáshoz hasonlíthatók. A szabályozáson érezhető az eredeti koncepció, a legitimáció iránti igény leképeződése, ezen azonban nem nagyon merészkedett túl az uniós jogalkotó. Kérdés, hogy a tagállami állampolgár mennyire érezheti magáénak az Uniót az ötévente megtartott parlamenti választásokon keresztül, és nem erősödik-e benne inkább a Közép-Kelet-Európában jól ismert „mások döntenek felettünk” érzés.

Az EU Szerződést megelőző csúcstalálkozók egyik legfontosabb célkitűzése volt a politikai unió megvalósítása, ezt tartották a későbbi közös külpolitikai fellépés, valamint a közös biztonsági, gazdasági és fejlesztési politikák alapjának. Egy

[15] [http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1_en.pdf) (2009. szeptember 21-i állapot) 3. pont

[16] Gyulavári, 2003, 23. oldalán lévő összefoglalás átvételével.

[17] A csopontosítás Giesen-Eder 3-7. tanulmányának felosztását követi.

ilyen típusú unió előfeltétele a *politikai közösség* létrehozása. Ez tagállami szinten a közügyekben való aktív részvételt, egy aktív civil szféra meglétét jelenti. A politikailag aktív állampolgárok formális-formátlan szerveződése nemzeti kereteken belül sem képes teljes mértékben ellátni a különböző társadalmi csoportok érdekeinek képviselését, fokozottabban igaz ez az Unió szervezeteire. Egyrészt hiányzik az a fórum, ahol a nem pártként működő civil szervezetek hangot adhatnak nézeteiknek, másrészt a politikai artikuláció mostani szervezete, az Európai Parlament pártjai egy már felosztott rendszer részesei, oda már csak bekerülni lehet, új formációt alakítani nem vagy csak nagyon nehezen lehetséges. Az így reprezentált politikai célok között pedig a nemzeti érdekek képviselete abszolút elsőbbséget élvez.<sup>[18]</sup> Más kérdés, hogy mennyire várható el egy olyan viszonylag fiatal közösségtől, mint az Unió, hogy polgárai az egyes nemzeti érdekeken felülemelkedve, közös célokat fogalmazzanak meg. Ez már azonban a harmadik paradigma, a *közösségi identitás* kialakulásának kérdése.

Az állampolgárság fogalmába kialakulása óta beletartozik a közösséghez tartozás érzése, ez magában foglalja a közös értékek elfogadását, az azok kialakításában játszott aktív szerepet. Az uniós polgárság jellegét az Amszterdami Szerződés által beillesztett fordulat fogalmazza meg: „Az európai polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”. Jogi szempontból így egy másodlagos kategória jött létre, amit a biztosított jogok köre is megerősít. A polgárságnak ezt a meghatározását az identitás kérdésre rávetítve nem is várhatjuk el a nemzeti értékeket felülíró, közös preferenciák megeremtését. A különböző szimbólumok kidolgozása, a kulturális identitás erősítését célzó intézkedések (lásd feljebb: Adonnino-jelentés) azonban hosszútávon hozzájárulhatnak egy közös identitás kifejlődéséhez. Hogy ezt hogyan fogja visszatükrözni a különböző jogintézmények szabályozása, és ezáltal mennyire erősödik az Unió legitimitációja, ma még nem megválaszolható.

Az uniós polgárság bevezetésével így több szempontból egy féloldalas megoldás jött létre. A kívánt legitimáló hatást csak részben tudta biztosítani a Maastrichti Szerződéssel bevezetett jogok köre. Ennél a pontnál érdemes utalni Joseph H. H. Weiler tanulmányára,<sup>[19]</sup> aki a jogok növekvő mértékű biztosításában rejlő ellentmondásokra hívja fel a figyelmet. Kifejti, hogy önmagában jogok adományozása nem hozhat létre polgárságot sem jogi szempontból, sem az identitás oldaláról. Felveti annak veszélyét, hogy az Unió által deklarált jogok köre el fogja érni a „csökkentett visszatérés” állapotát, azaz csak töredékük tudja majd betölteni a neki szánt szerepet. Ehelyett a különböző jogok effektív garantálása, tényleges érvényesíthetőségük biztosíthatja az állampolgárság egyes fogalmi kritériumainak a megvalósulását.

A tanulmány a jogok hatékony biztosításán túl foglalkozik a polgárság érzelmi oldalával is; nyitva hagyja azt a kérdést, hogy mi helyettesítheti a jogintézménynél azt, amit a klasszikus állampolgárságnál a nemzethez tartozás érzése betölt.

[18] Closa, 2001, 188.

[19] To be a European Citizen, 1999, 334–335.

A szakirodalomban különböző elképzelések fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban, mely jogok és/vagy értékek mentén lehet a jogintézményt kialakítani.<sup>[20]</sup>

Az első elmélet szerint az Uniót és az uniós polgárságot az *egyetemes emberi jogok* elfogadására és védelmére kell felépíteni. Ez azonban egy olyan világpolitikai helyzetet eredményezhetett volna, amelyben a nemzetközi közösség tagjai jogosan várhatnák el az Uniótól az aktívabb fellépést a válságok sújtotta területeken. Az ilyen jellegű jogok megfogalmazásánál ugyanis nem lehet azzal érvelni, hogy érvényesülésük csak a tagállamok lakosságának privilégiuma.

Egy másik elképzelés Európát mint az elidegeníthetetlen és megoszthatatlan *kulturális örökséggel* rendelkezők zártkörű közösségét határozta meg. Különösen erős volt ez a vita az Alkotmányos Szerződést megelőzően, amikor a keresztény gyökerek megemlézése volt az eszmecsere tárgya. Ezt az – idézett német szerzők által önpusztítóknak nevezett – elképzelést a sokszínűvé vált kontinens etnikai, vallási összetettségére utalva vetették el.

### 1.3. Az uniós polgárság fogalma

Végül a fenti diskurzus eredményeit is felhasználva alakult ki az ún. minimalista koncepció, ami egy önmagában értéksemleges, „jogtechnikai” kategóriát hozott létre; elvetette, hogy a polgárság szabályozásának alapja egy már kialakult kulturális, politikai stb. közösség, megnyitva ezzel a többirányú fejlődés lehetőségét az Unió számára. Ez az önmeghatározó szemlélet vált végül a Maastrichti Szerződés polgárság-meghatározásának is az alapjává.

A módosított EK Szerződés 8. cikke (jelenleg a 17. cikk) tehát így szól:

„(1) *Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.*

(2) *Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek.*”

Az Amszterdami Szerződés a következőkkel egészítette ki az (1) bekezdést:

„*Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.*”

A fogalom konstitutív jellegű, formális jogintézményt hoz létre. Konstitutív, mert *létrehozza* és nem csak megerősíti vagy deklarálja a polgárságot.<sup>[21]</sup> Formális, mivel nem ír elő semmilyen különleges minőségi követelményt a fennállásához, ezen tartalmi feltételek meghatározását a tagállami jogalkotókra bízta. Így az egyes uniós országok döntenek el a megszerzés és az elvesztés feltételeit is. Ez a tagállamok azon nyilvánvaló igényéből következik, hogy jogosultak az általuk biztosított jogokat élvezők személyi körét meghatározni.

Az Amszterdami Szerződéssel nyomatékosított kiegészítő jelleg két szempontból is értelmezhető: egyrészt a jogintézmény önálló, tagállami állampolgárságtól független léte kizárt, másrészt a polgárság által biztosított jogok nem helyette-

[20] Eder-Giesen, 2001, 265.

[21] Ezt jobban érzékelteti az angol szöveg: „Citizenship of the Union is *hereby* established”, szabad fordításban: „Az uniós polgárság ezúton alapított.”

síthetik, hanem csak kiegészítik a nemzeti állampolgárságot, hozzáadnak; azaz nem lehet uniós polgári jogok biztosításának a jelszava alatt tagállami hatáskört elvonni.

„Az uniós polgárok kötelezettségeit sem a Második Rész, sem az EKSz. egyéb részei nem nevesítik, ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy adott jogviszonyok alanyaiként mentesülnének a közösségi jogi szabályok betartása alól.”<sup>[22]</sup>

#### 1.4. Az uniós polgárság, mint *sui generis* jogi státusz

A polgárság bevezetésével egy speciális jogintézmény jött létre, mind alanyi, mind tartalmi oldalát tekintetve.

Az EKSz. 17. cikke (1) bekezdésének második mondata fogalmazza meg, hogy „*Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.*” E szabály azt a paradox helyzetet eredményezi, hogy a közös identitás megerősítését célzó jogi státusz megszerzése és elvesztése teljes mértékben a tagállamok nemzeti jogától függ. Az Unió mindezülig nem határozott meg semmilyen minimum követelményt annak érdekében, hogy ne huszonzét – gyakran teljesen eltérő jellegű – eljárás által legyen elérhető az azonos jogokat és kötelezettségeket biztosító jogállapot.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy egyes tagállamok (például az Egyesült Királyság, Franciaország vagy Hollandia) bizonyos tengerentúli területeik lakosságát kiemelték az uniós polgársággal rendelkező állampolgáraik személyi köréből.<sup>[23]</sup>

Az uniós polgársággal összefüggésben a legnagyobb nehézséget mégis az Európai Unió tagállamaiban több tízmillió létszámúra becsült – esetenként évtizedek óta ott élő, ám az adott állam állampolgárságával nem rendelkező – *bevándorlók* csoportjainak jogi helyzetete jelenti.

A polgárság intézményének a bevándorlók jogi helyzetére gyakorolt hatását Rainer Bauböck az alábbiakban foglalta össze.

- Egyrészt bevezetése olyan *hozzáadott értéket* jelent, ami még nehezebbé teszi a bevándorlók integrálódását, ugyanis így nemcsak az állampolgári jogokból, de az uniós polgárság által biztosított privilégiumokból is ki vannak zárva.
- Tovább növelte az egyes tagországok bevándorló csoportjai között is az egyenlőtlenséget azáltal, hogy eltérő módon lehet megszerezni a nemzeti állampolgárságot, és így az uniós polgárságot is.
- Az „állampolgár – nem állampolgár” kettőssége helyébe az „állampolgár – más uniós polgár – harmadik országok állampolgára” trichotómia lépett. Ez közvetlenül és közvetve is gyengíti a bevándorlók helyzetét. Közvetlenül azáltal, hogy az uniós polgárokat nem korlátozzák a tagállam idegen munkavállalóira vonatkozó szabályai, így a harmadik államok polgáraihoz képest nagyobb eséllyel tudnak elhelyezkedni alacsonyabb bérezéssel járó vagy magasabb kockázatú munkakörökben. Közvetve az is gyengíti a bevándorlók

[22] Osztovits, 2008, 68.

[23] Masenkó-Mavi, 2006, 62.

helyzetét, hogy – bár felszámolták az belső határokat – a külső határokon való bejutásuk lényegesen nehezebbé vált.

A helyzet megoldására tett javaslatot az Európai Unió Bevándorlóinak Fóruma, felvetve annak lehetőségét, hogy a tagállami állampolgárságtól függetlenül, ötévi jogszerű tartózkodás után lehessen automatikusan megszerezni az uniós polgárságot.

Azon felül, hogy ez az EK Szerződés módosítását tenné szükségessé, számos egyéb problémát is felvetne. Egy ilyen terv magvalósulása leértékelné az uniós polgárság jogintézményét a tagállami állampolgárok szemében, továbbá közvetett módon megnehezítené az uniós szervek azon törekvését, hogy a tagállamokat állampolgársági szabályaik egységesítésére ösztönözzék. Sőt a bevándorlók jogi státuszának az uniós polgárokéval történő egységesítése az állampolgársági normák szigorítását is maga után vonhatná az államokban. A felvetés megvalósulása hosszútávon tehát több hátrányt okozna, mint előnyt.

Bauböck véleménye szerint ugyanakkor megoldást jelenthet az uniós polgárság adományozása a bevándorlók helyzetére, de csak a fokozatosság elvének alkalmazása mellett. Ezt ő tagállami szinten kívánna megoldani, az adott állam sajátosságainak megfelelően, hosszútávon a harmonizálás irányába haladva.<sup>[24]</sup>

A klasszikus állampolgárság és az uniós polgárság között több lényeges eltérés fedezhető fel tartalmi oldalát tekintve is. Az utóbbi esetén nem létezik az egyén és az azt adományozó entitás között egy olyan sokoldalú és szoros kapcsolat, mint ami az állam és polgára között fennáll. Az uniós polgárság – a neki szánt funkcióból eredően – *nem teljes, hanem csak meghatározott jogokra* (és kötelezettségekre) terjed ki. E jogokat az EK Szerződés 18–21. cikkei (eredetileg 8a–8e cikkek) határozzák meg.<sup>[25]</sup>

- szabad mozgás és letelepedés a tagállamok területén a Római Szerződésben és az annak végrehajtása érdekében meghozott rendelkezések által meghatározott korlátozások és feltételek fenntartásával;
- szavazati és jelöltetési jog azon tagállam helyhatósági választásain, ahol letelepedett, de amely tagállamnak nem állampolgára, ezen polgárokkal egyenlő feltételek mellett;
- szavazati és jelöltetési jog az európai parlamenti választásokon, abban a tagállamban, ahol lakóhellyel rendelkezik, függetlenül attól, hogy az adott tagállamnak állampolgára-e, vagy sem, a lakóhely szerinti tagállam polgáraival egyenlő feltételek mellett;
- olyan harmadik ország területén, ahol az uniós állampolgár nemzeti állampolgárságának megfelelő állam nincsen képviselve, jogosult igénybe venni a többi tagállam diplomáciai és konzuli szerveinek védelmét;
- petíció intézésének joga az Európai Parlamenthez;
- európai ombudsmanhoz fordulás joga.

[24] Bauböck, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-04--3.html> (2009. szeptember 24-i állapot)

[25] Asztalos, 2001, 8. oldalán lévő összefoglaló csoportosítás felhasználásával.



Az itt felsorolt jogok közül tanulmányom az uniós polgárság extraterritoriális szegmensével, a diplomáciai és konzuli védelemmel foglalkozik részletesen; így a követő fejezetekben a vonatkozó rendelkezéseket kívánom feldolgozni, rávilágítva a szabályozás még megoldatlan kérdéseire.

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ, MINT A VÉDELEM ALAPJA

Az uniós polgárság jogintézményének felvázolása után a második részben rátérek arra, hogy mi alapján jogosult az Európai Unió valamely polgára egy másik tagország, vagy maga az Unió területen kívüli védelmére a hagyományosan az államok egymás közötti kapcsolataira épülő nemzetközi jogi rendben. Érdekes a hatályos jogvédelem rendszerét bemutatni annak jobb megértéséhez, hogy az Unió által kialakítandó védelmi struktúra milyen típusú problémákat vethet majd fel.

### 2.1. A diplomáciai és konzuli kapcsolatok államközi rendje

Az államok személyi felségjogából eredő két extraterritoriális jogosítvány, hogy állampolgáraik részére diplomáciai és konzuli védelem nyújtására jogosultak a más állam területén elszenvedett sérelem esetén. A klasszikus nemzetközi jog kialakulása óta ez a jogviszony az államok közötti kapcsolatok létreépítésére épül.

#### 2.1.1. A kétféle védelem eltérő sajátosságai az államok egymás közötti viszonyaiban

A diplomáciai és a konzuli védelem eltérő szabályozási koncepción alapul, ezeket kívánom az alábbiakban felvázolni.

„A diplomáciai védelem az államnak az állampolgárát vagy pedig az államban honos jogi személyt külföldi állam részéről – akár cselekménnyel, akár mulasztással – elkövetett jogsértés ügyében való fellépése.” A fogalom több feltétel teljesülését foglalja magába: erre a típusú védelemre akkor kerülhet sor, ha az ügyet a külföldi állam belső fórumai lezárták, így az érintett fél már kimerítette a belső jogorvoslat lehetőségeit.<sup>[26]</sup> Az ügy államközi kapcsolat keretében folyik, ura az állam, mely a saját jogán másik állam ellenében lép fel azon az alapon, hogy a fogadó állam vagy szervei a nemzetközi jogba ütköző magatartást tanúsítottak az idegen állam polgárával szemben, és ezért a fogadó állam nemzetközi jogi felelősséggel tartozik.<sup>[27]</sup>

„A konzuli védelem mindig a külföldi államban, tehát a fellépő konzult fogadó államban történik, annak jogrendszere keretében, a jogaiban egy jogos érdekeiben érintett természetes vagy jogi személy érdekében, annak képviselőjében és sokszor meghatalmazása vagy erre vonatkozó külön kérelme alapján.”<sup>[28]</sup> A konzul személyes közreműködés útján jár el; jellemző eszközei a tanácsadás, a támo-

[26] Lamm-Peschka (eds.), 1999, 139.

[27] Szabó Imre (ed.), 1980, 631.

[28] Éliás, 1997, 116.

gatás, vagy a helyi bírósági vagy közigazgatási eljárásban nyújtott segítség.<sup>[29]</sup> Az ügy ura – a diplomáciai védelemmel ellentétben – itt maga az állampolgár, aki ha a védelemről lemond, a konzuli szerv eljárása tárgyatalanná válik.<sup>[30]</sup>

Egy adott ügyben a hatályos nemzetközi jog azonban nem zárja ki a kétfajta védelem egymást követő, illetve egyidejű alkalmazását sem.

Diplomáciai védelem esetén az államok speciális szerepe mögött az húzódik meg, hogy ez a jogintézmény nem az egyén jogainak nemzetközi megóvása miatt alakult ki, hanem elsődlegesen az érintett állami érdekek hatékonyabb érvényesítése céljából. Ezt Emerich de Vattel az 1758-ban megjelent *A népek joga* című művében úgy fogalmazta meg, hogy a diplomáciai védelmet a nemzeti összvagyon megóvása érdekében kell kifejezni, az egyes államok társadalmi szerződéseire tekintettel.<sup>[31]</sup> A fenti jellegzetességek miatt a diplomáciai védelem nyújtása az állam *diszkracionális joga*.<sup>[32]</sup>

Kevésbé egységes a szakirodalom a konzuli védelem jogi természetét illetően. Tény, hogy a diplomáciai fellépéssel szemben az ilyen típusú védelemnek elsődlegesen az egyén érdekeit kell szolgálnia, azonban ez nem alapozza meg az egyén jogosultságát a konzuli védelemre – legalábbis nemzetközi jogi szinten. Ezt támasztja alá a konzuli kapcsolatokat szabályozó 1963-as Bécsi Egyezmény is,<sup>[33]</sup> melynek 36. cikke csak arra jogosítja fel a sérelmet szenvedett állampolgárokat, hogy a „...konzuli tisztviselőkkel érintkezzenek és őket felkeressék...”, de expliciten nem fogalmazza meg a konzuli védelemhez való jogot. A jog biztosítása – a védelemhez hasonlóan – az állampolgárság szerinti állam feladata, így nagyobb jelentősége van a nemzeti jogszabályok feljogosító rendelkezéseinek, illetve a kétoldalú megállapodásoknak.<sup>[34]</sup> A konzuli védelem így tehát sokkal kevésbé jog, mint inkább az állami szuverenitás egyik eleme.<sup>[35]</sup>

A diplomáciai és konzuli védelem milyenségét a fentiek alapján számos tényező határozza meg. Különösen igaz ez a diplomáciai fellépés esetére, ahol a védelem érvényesítését – és érvényesíthetőségét – gyakran determinálja az érintett államok között kialakult politikai, gazdasági kapcsolatok jellege. Ezzel szemben a konzuli védelmet nyújtó szerv esetén nemcsak elvárás, hanem az államok többségében jogszabályban meghatározott követelmény is a nemzeti jogban meghatározott mértékű és terjedelmű jogszolgáltatás nyújtása, melynek során a konzuli szerv a fogadó állam hatóságaival is köteles együttműködni.

[29] Stotrost, 2005, 21.

[30] Erre lehet példa az az eset, amikor valamely állam egy másik állam börtönében lévő honosa érdekében diplomáciai eszközökkel fellép, s ezzel egyidejűleg az érintett állampolgár az állama által delegált konzul személyes támogatását is igénybe veszi.

[31] Storost, 2005, 22.

[32] Lamm-Peschka, 1999, 139.

[33] Az 1987. évi 13. törvényerejű rendelettel hirdették ki.

[34] Tóth, 2002, 344–348.

## 2.1.2. A harmadik állam fellépésének esetei

A két állam közötti jogviszonyra épülő diplomáciai és konzuli védelem zárt koncepcióját a hatályos szabályozás alapján egy kiegészítő elv töri meg. A két védelmi típusról rendelkező bécsi egyezmények ismerik annak a lehetőségét, hogy bizonyos esetekben harmadik állam nyújtson védelmet az érintett állampolgárnak.

A diplomáciai kapcsolatokról szóló Egyezmény<sup>[36]</sup> 45. cikk c) pontja az alábbi esetet rögzíti:

*„Ha a két állam között a diplomáciai kapcsolatok megszakadnak, vagy a képviselket véglegesen vagy időlegesen visszahívták: [...]*

*c) a küldő állam a saját, valamint állampolgárai érdekeinek védelmét a fogadó állam számára is elfogadható harmadik államra bízhatja.”*

Az Egyezmény 46. cikke pedig így szól:

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

A két cikk által szabályozott esetek között lényeges különbség, hogy míg a 45. cikk rendkívüli állapotról rendelkezik, addig a 46. cikk rendezett államközi viszonyok esetén alkalmazható. Ennek megfelelően az előbbi esetben nem kívánja meg az Egyezmény a fogadó állam beleegyezését, csak azt, hogy számára is kellően elfogadható legyen a harmadik állam, a második esetben azonban a három érintett állam konszenzusa kifejezetten megkívánt előfeltétel.<sup>[37]</sup>

A konzuli kapcsolatokat szabályozó Egyezmény 8. cikke hasonlóképpen szabályoz:

*„A küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.”*

Az Egyezmény szövegezésénél a Nemzetközi Jogi Bizottság eredeti koncepciója még – a diplomáciai kapcsolatokról szóló egyezményhez hasonlóan – előírta volna a fogadó állam előzetes hozzájárulását a harmadik állam általi védelem nyújtásához. A változtatásra egy közös brit-német javaslat nyomán került sor. Tervezetüket azzal indokolták, a nemzetközi gyakorlatban még egyszer sem fordult elő, hogy a fogadó állam a megbízást ellenezte volna.<sup>[38]</sup>

A Konzuli Egyezményben található szabályozás rendkívül tág értelmezésre ad lehetőséget: a Diplomáciai Egyezményben foglaltakkal ellentétben itt nincs szükség a felek kifejezett konszenzusára, csak arra, hogy a fogadó államban már jelen levő küldő állam őt erről *„kellőképpen értesítse”*; ha a fogadó állam ezt nem ellenzi illetve nem válaszol (!), akkor a konzuli védelem nyújtásának nemzetközi jogi feltételei adottá válnak.<sup>[39]</sup>

[35] Tóth, 2002, 362. felhasználásával

[36] Kihirdette az 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

[37] Hargitai, 2005, 232–233.

[38] Hargitai, 1997, 147.

[39] Lásd 3.1.3.3. alfejezet.

## 2.2. Az Európai Unió az államok rendszerében

A nemzetközi jognak nemcsak legfőbb alanya, hanem lényegéből eredő fogalmi eleme is az állam, melynek jogalanyiséga elsődleges és korlátlan. Elsődleges, mivel a kialakulásával létrejön a nemzetközi jogalanyiséga is. Ezenkívül korlátlan is, mert az állam elvileg bármely nemzetközi jognak és kötelezettségnek alanya lehet.<sup>[40]</sup>

„Az állam klasszikus nemzetközi jogi alanyiségának legfőbb elemei a következők:

- saját hatáskörben nemzetközi szerződéseket köthet;
- aktív és passzív követségi joggal rendelkezik;
- nemzetközi bíróságok és választóbíróságok előtt peres fél lehet;
- jogi relevanciájú tényeiért nemzetközi felelősséget kell viselni, jogai védelmében nemzetközi téren felléphet és követelést támaszthat.”<sup>[41]</sup>

A nemzetközi jog ezen államközpontú szemléletében csak a XX. század második felében történt lényeges változás a nemzetközi szervezetek megjelenésével, illetve szerepük felértékelődésével egyidejűleg. A nemzetközi szerződések első számú megalkotói azonban továbbra is az államok, a megállapodások szabályozási tárgyainak a többségét is a köztük lévő viszonyok képezik. Kizárólagosan az államok közötti kapcsolatokat szabályozza a dolgozat témája szempontjából releváns két bécsi egyezmény is: a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi és a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi szerződések.

### 2.2.1. Államszövetség és szövetségi állam „között”

Az EU jellegét így először a klasszikus államszerkezeti kategóriák segítségével szükséges megvizsgálni. Azt a sajátosságot, hogy egy nemzetközi jogi entitás az állami lét több-kevesebb feltételével bíró képződmények felett, illetve azokkal párhuzamosan rendelkezik feladat- és hatáskörökkel, leginkább két kategória tudja megragadni: ezek az *államszövetség* (konföderáció) és a *szövetségi állam* (föderáció).

Az államszövetség a szuverén államok olyan állandó jellegű, lazább szövetsége, amelynek keretében az államok valamilyen célból együttműködnek. A konföderáció általában egyszerű, egyeztető jellegű közös szervezettel rendelkezik, melyben a tagállamok együtt hozzák meg döntéseiket, ezen aktusok végrehajtásának általában nincsenek meg a garanciái.<sup>[42]</sup> A konföderáció nemzetközi szerződések alapján működik, a tagállamok ennél az alakulatnál megőrzik a nemzetközi jogi jogalanyiségüket.<sup>[43]</sup>

A szövetségi állam több állam által létrehozott olyan új állam, amelyben tagállamok államiséga nem szűnik meg. A szövetség, azaz az „új állam” alkotmánya rendezi a szövetség szerveit és hatásköreit, valamint szabályozza a szövetség és a tagállamok kapcsolatát. A tagállamok általában rendelkeznek saját alkotmánnyal, és területükön a törvényhozó, végrehajtó, igazságszolgáltatási feladatokat saját

[40] Bruhács 2004, I. köt. 74.

[41] Szabó, 2006, 74. oldali összefoglalása átvételével.

[42] Dezső, 2002, 132.

[43] Bruhács, 2004, II. köt., 18–19.

szerveik útján gyakorolják.<sup>[44]</sup> A föderáció így a saját alkotmánya alapján működik, és elsődlegesen a szövetség rendelkezik nemzetközi jogi jogalanyisággal.<sup>[45]</sup>

Az Európai Unió az államszövetség kritériumait több szempontból meghaladta, azonban még nem beszélhetünk a klasszikus értelemben vett szövetségi államról. A föderáció jogirodalomban szereplő jellemzőit áttekintve még legalább két tulajdonság hiányzik a szövetségi állammá váláshoz, éspedig az Uniónak jelenleg nincs alkotmánya és nem rendelkezik közvetlen „adóztatási és újraelosztási hatáskörrel” (*taxing and spending power*).<sup>[46]</sup>

A megoldást a gyakorlatban a *szupranacionális szervezet* fogalmának a megalkotása jelentette. Az elnevezés jól mutatja, hogy az Unió „kevesebb mint egy [szövetségi] állam, de sokkal több, mint egy nemzetközi szervezet”.<sup>[47]</sup>

Az államjogi kategóriák tükrében tehát az államszövetséghez és a szövetségi államhoz hasonló jellemzőkkel bír; ám míg az előző két kategóriánál az alkotmányjog és a nemzetközi jog a hangsúlyos, itt a közösségi jog a meghatározó. A „köztes kategória”-jellegét a szervezet több tulajdonsága is mutatja:

- van huszonhét tagállam területére kiterjedő joghatósága, szervezetei széles spektrumú tevékenységi körben rendelkeznek hatáskörrel,<sup>[48]</sup> illetékessége azonban mindig korlátozott marad, minthogy további hatásköröket a tagországok továbbra is maguknál tartanak;<sup>[49]</sup>
- a hatáskörmegosztás változtatása részben nemzetközi jogi aktusokon keresztül történik;<sup>[50]</sup>
- a közösségi jog számos tagállamban elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben, ugyanakkor a közvetlen legitimációval rendelkező szervnek<sup>[51]</sup> jóval kevesebb jogosítványa van, mint egy hasonló orgánumnak szövetségi állam esetén;
- nemzetközi jogalanyisággal elsősorban a tagállam rendelkezik, a közösség jogalanyiséga esetleges;<sup>[52]</sup>
- stb.

A jogirodalomban sok kritika éri ezt a fogalmi bizonytalanságot. Brigid Laffan szerint az Unió ún. köztes állapotának *lebegtetése* nem tartható fenn a továbbiakban. Emögött a szerző felismeri egyes tagállamok szándékát; rávilágít ugyanakkor arra, hogy ezen államok annak ellenére vonakodnak a konkrétabb meghatározottságtól, hogy hozzájárultak olyan, elsősorban az államokra jellemző elveknek és jogintézményeknek a kialakításához és az Unió keretei között való rögzítéséhez, mint a demokrácia, a jogállamiság, az (állam)polgárság stb.<sup>[53]</sup>

[44] Dezső, 2002, 131.

[45] Bruhács, 2004, II. köt., 18–19.

[46] Börzel-Risse, [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0101-01.html#P2\\_95](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0101-01.html#P2_95) (2009. október 1-i állapot)

[47] McGoldrick, 1997, 36. – idézi Balázs, 2002, 42.

[48] Rácz, 2004, 216.

[49] Balázs, 2002, 29.

[50] Dahm-Delbrück-Wolfrum, 2002, 200.

[51] Európai Parlament

[52] Lásd következő alfejezet.

[53] Laffan, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-018.htm> (2009. október 1-i állapot) – idézi Masenkó-Mavi, 2006, 52.

### 2.2.2. A jogi személyiség illetve a jogalanyiség kérdése

A számos bizonytalanság ellenére az Unió önmeghatározásában – különösen nemzetközi jogi szempontból – kiemelt helyet foglal el a *jogi személyiség* kérdése. Mivel a korábban tárgyalt államjogi kategóriák egyikébe sem lehet beilleszteni az EU-t, így az elemzés során a fennálló jogi státuszból kell kiindulni; annak alapulvételével tehát, hogy az Unió *nemzetközi szervezet*.

Gerald G. Fitzmaurice meghatározása szerint a nemzetközi szervezet „*államok olyan társulása, amely szerződéssel jön létre, működési szabállyal (alkotmánnyal) és közös szervekkel rendelkezik, és jogi személyiséggel bír, amely a tagállamai jogi személyiségeitől megkülönböztethető*”.<sup>[54]</sup>

A Fitzmaurice által megalkotott fogalom kritériumainak többsége is az Unió nemzetközi szervezatként való definiálhatóságát erősíti, azonban jogi személyiségét illetően számos kérdés merül fel.

Az 1992-es Maastrichti Szerződéssel létrehozott Uniót az alapítók nem ruházták fel jogi személyiséggel, ezzel csak a hárompilléres rendszerűvé vált szervezet első pillérét alkotó Európai Közösség rendelkezik.

Még a Közösség elődjét képező Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1958-as szerződés ruházta fel az EGK-t jogi személyiséggel, amit az azt módosító, és az Európai Közösséget létrehozó Maastrichti Szerződés a Közösség vonatkozásában továbbra is fenntartott.

A jelenleg hatályos EK Szerződés 281. cikke explicite kimondja, hogy „*A Közösség jogi személy.*”

Ez legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy nemzetközi jogi jogok és kötelezettségek alanya a Közösség lehet, az Unió nem.

Egy *nemzetközi szervezet jogalanyiségét* nemcsak a rá vonatkozó jogszabályokban kifejezetten megfogalmazott rendelkezésekből lehet kiolvasni; erre utalhatnak az alapító szerződések egyéb rendelkezései, és a szervezet tevékenysége során gyakorolt jogok és vállalt kötelezettségek is.<sup>[55]</sup> A jogalanyiség ily módon történő levezethetőségének elvét a Nemzetközi Bíróság a Bernadotte-üggyel kapcsolatban mondta ki, megfogalmazva, hogy „*Míg az államok rendelkeznek a nemzetközi jog által elismert jogok és kötelezettségek teljességével, egy olyan egységnek, mint amilyen a Szervezet, a jogai és kötelezettségei az alapító okiratában meghatározott és abba beleértett, valamint a gyakorlat által kialakított céloktól és funkcióktól függnek.*”<sup>[56]</sup>

Az Európai Unió beleértett nemzetközi jogalanyiséga mellett érvel Balázs Péter is az alábbi jellemzők összegyűjtése által.

A formális – s egyben az előzőektől némileg eltérő jellegű – érvek közé sorolható többek között, hogy a Maastrichti Szerződést követően az integrációs szervek elnevezésébe belefoglalták az „unió” nevet,<sup>[57]</sup> a tagállamok ezt követően

[54] Idézi Balázs, 2002, 42.

[55] Bruhács, 2004, I. köt., 75. alapulvételével.

[56] Lamm, 1995, 409.

[57] Balázs, 2002, 219.

módosították a szervezetnél működő ún. állandó képviselőik nevét, így azokban már az „Európai Unió” szerepel. Emellett szól az is, hogy a világ országainak túlnyomó többsége felvette a diplomáciai kapcsolatot az Unióval, így *de jure* elismerték annak nemzetközi jogalanyiságát.

Lényegesebb viszont, hogy maga az Európai Uniót létrehozó szerződés is számos rendelkezéssel támasztja alá a szervezet jogalanyiságát. Már a Szerződés 1. cikke az Unió feladatául tűzi ki, hogy „*koherens és szolidáris módon szervezze a tagállamok közötti és a népek közötti kapcsolatokat*”. A 2 cikkben pedig saját identitásról szól, amikor célul tűzi ki annak megerősítését a nemzetközi szinten. A 49. cikkben fogalmazza meg, hogy „*Bármely [...] európai állam kérheti felvételét az Unióba...*” Ha az államok ilyen módon csatlakozhatnak a szervezethez, akkor az, minden bizonnyal, autonóm egységként létezik.<sup>[58]</sup>

Ez az utolsó példa átvezet az Unió és a Közösség kapcsolatához. Az EUSz. 1. cikkének első mondata kimondja, hogy „*Az Unió az Európai Közösségeken alapul, amelyeket az e szerződéssel létrehozott politikák és együttműködési formák egészítenek ki*”. A két szervezet funkcionális összefüggéseinek, rész-egész viszonyának, illetve a Közösség és az Unió közötti folytonosságnak is ez a cikk az alapja.

Az intézményrendszer egészét meghatározó fenti rendelkezéssel összehasonlítva kevésbé jelentős ugyan, de a viszony lényegét kiválóan érzékelteti az uniós polgárság szabályozási koncepciója. Az EU Szerződés 2. cikke jelöli meg célként „*a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelmét*”, s e cél megvalósítását az uniós polgárság bevezetésén keresztül kívánja elérni. Magát a polgárságot azonban nem e szerződés, hanem az Európai Közösséget létrehozó szerződés 20. cikke hozza létre a kapcsolódó jogosultságok (és kötelezettségek) rögzítésével együtt. A két szervezet közötti sokoldalú összefüggésrendszernek az egyik legjobb példája tehát ez a kapcsolat; az Unió létehez kötődő jogintézményt – annak nevét is megtartva – nem maga az EU Szerződés, hanem az EK Szerződés hozza létre és szabályozza.

Megjegyzendő, hogy mind az elbukott Alkotmányos Szerződés I-7. cikke, mind a tanulmány lezárásakor még hatályba nem lépett Lisszaboni Szerződéssel módosított EU Szerződés 47. cikke kimondja, hogy „*Az Unió jogi személy*”. Ezenfelül az új EUSz. 1. cikke rögzíti azt is, hogy „*Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja*”. Az egységes jogi személyiség biztosítása azért bírhat kiemelkedő jelentőséggel, mert ez által kerülhet sor a jelenlegi pillérrendszer felszámolására, és a szerződések egyszerűsítésére, ami pedig a nagyobb átláthatóságot biztosít. Jogi személyiség birtokában az Unió továbbá nemzetközi szerződéseket köthet, és önállóan léphet fel a harmadik országokkal való kapcsolataiban azon területeken, ahol hatáskörrel rendelkezik, amire eddig csak korlátozott körben, illetve a tagállamok megerősítő aktusain keresztül volt lehetősége.<sup>[59]</sup>

[58] Balázs, 2002, 43–45.

[59] Horváth-Ódor, 2008, 73–74.

## 2.3. AZ UNIÓ EXTRATERRITORIÁLIS HATÁSKÖREI A DIPLOMÁCIAI ÉS A KONZULI VÉDELEM SZEMPONTJÁBÓL

Az EU önmeghatározása különböző aspektusainak felvázolása után szükséges annak vizsgálata, hogy rendelkezik-e az Unió illetve a Közösség olyan területen kívüli hatáskörrel, amely alapjául szolgálhat – akár a más tagállamok, akár maga a szervezet által nyújtandó – diplomáciai és konzuli védelemnek.

Christian Storost csoportosítását felhasználva a külső hatáskör meglétének felderítése történhet a szerződésekben kifejezetten feltüntetett rendelkezésekből történő levezetéssel („explicit hatáskörök”), illetve a beleértett hatáskörök alapján („implicit hatáskörök”).<sup>[60]</sup>

### 2.3.1. Az „explicit” hatáskörök

Az első támpontot a Közösség jogi *személyisége* adhatja. E körben nem az integrációs szervezet előzőekben részletesen tárgyalt sajátosságait szükséges megvizsgálni, hanem azt, hogy a jogi személyiség ténye önmagában mennyiben jogosít fel ezzel rendelkező nemzetközi szervezetet.

Az elsődleges és korlátlan nemzetközi jogalanyisággal bíró állammal szemben a nemzetközi szervezetek jogalanyisága *származékos* és *korlátozott* vagy funkcionális, azaz „csak olyan jogokra és kötelezettségekre terjed ki, melyek alanyává a nemzetközi szervezetet az alapító tagok kifejezetten vagy hallgatólagosan tenni kívánták”.<sup>[61]</sup>

Ezt támasztja alá a nemzetközi szervezetek tagállamaiktól való függése is; az államok szuverén döntésük alapján tetszőlegesen ruházhatják fel a szervezetet hatáskörökkel, ezáltal nem támasztható alá, hogy ezek jogi személyiségük által általános felhatalmazással bírnak. Esetről-esetre szükséges tehát megvizsgálni, hogy a szervezet rendelkezik-e a megfelelő kompetenciával. Ezenfelül az Unió alapszerződesei *speciális felhatalmazásokat* tartalmaznak (például szerződéskötés harmadik országgal), így e tény önmagában kizárja az EU nemzetközi jogalanyiságából következő általános cselekvési jogosultságot.<sup>[62]</sup>

Az Unió védelmet megalapozó külső hatáskörének alapját képezhetné magának az *uniós polgárságnak* az intézménye. Ezt támaszthatja alá az is, hogy az államok is polgáraik állampolgári státusza alapján nyújtanak diplomáciai és konzuli védelmet.

Az uniós polgárság azonban lényegesen eltér a védelem alapjául szolgáló állampolgársági jogviszonytól. Míg az utóbbi az egyén és állam között fennálló *kölcsönös védelmi és hűségviszonyból* vezeti le a védelem biztosításához szükséges fellépés lehetőségét, addig az uniós polgárság esetében ilyen szoros kapcsolatról nem beszélhetünk.<sup>[63]</sup> Más ugyanis a jogintézmény funkciója; elsősorban egy kö-

[60] Storost, 2005, 44.

[61] Bruhács, 2004, I. köt., 76.

[62] Storost, 2005, 50–51.

[63] Storost, 2005, 44–45.



zös identitás kialakítását és az Unió legitimitációjának megerősítését célozza.<sup>[64]</sup> Ezenfelül a polgárság *nem teljes* abban az értelemben, hogy tartalmát csak az EK-Szerződésben meghatározott jogok (és kötelezettségek) képezik; a levezethetőség kizártságát támasztja alá, továbbá az EKSz. 17. cikkének harmadik mondata, amely kimondja, hogy „Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot” – ezzel deklarálta a másodlagos kategória jött létre. Az uniós polgárság jogintézménye nem alkalmas tehát arra, hogy megalapozza az Unió polgárai védelmével kapcsolatos extraterritoriális hatáskörét.

A Maastrichti Szerződés alakította ki az Unió hárompilléres szerkezetét, s a második pilléreként illesztették be a *közös kül- és biztonságpolitikára* vonatkozó rendelkezéseket. Szükségtelen e joganyag részletes elemzésébe bocsátkozni, ugyanis – Várnay Ernő összefoglalását felhasználva – „ebben a pillérben az Unió tagállamai közötti együttműködés kifejezetten kormányközi jellegű, azaz az egységes álláspont, az egységes fellépés valóban valamennyi tagállam egyetértését igényli, jogilag tehát a tagállamok ezen a területen nem adták fel önálló döntési autonómiájukat, ha úgy tetszik, megőrizték szuverenitásukat”.<sup>[65]</sup>

### 2.3.2. Az „implicit” hatáskörök

A Nemzetközi Bíróságnak a Bernadotte-ügyben megfogalmazott tanácsadó véleménye nemcsak a nemzetközi szervezetek jogalanyiségének kimondásához vezetett, hanem alapját képezte az ENSZ *fellépésének* a szolgálatában lévő személyek által elszenvedett károk megtérítése érdekében. A Nemzetközi Bíróság véleménye szerint az ENSZ az alapján léphet fel a megbízottai érdekében, hogy biztosítsa számukra a küldetésük eredményességéhez és a függetlenségükhöz a megfelelő védelmet. Ezen *funkcionális védelem* nyújtásának képességét tehát a Bíróság a szervezetre ruházott funkciókból és közegei megbízásának jellegéből vezette le.<sup>[66]</sup>

A tanácsadó véleményben megfogalmazott *bennrejlő jogok elmélete* azért nem alkalmazható az uniós polgárok esetén, mert ők nem a szervezet kifejezett céljával összefüggésben, annak megvalósítása érdekében utaznak a harmadik országokba.

Lényegében a beleértett hatáskörök elvére alapozza elméletét Albert Bleckmann is; a fentiekől azonban gyökeresen eltérő szempontokat vesz figyelembe és másféle következtetésekre is jut. Még 1980-ban az Európai Gazdasági Közösséggel kapcsolatban fogalmazta meg azon nézetét, hogy a Közösség *személyi felségjoggal* rendelkezik, ugyanis joghatással bíró normákat bocsát ki a tagállamok állampolgárai számára a közösségi területen kívülre, például a halászat terén. Ugyanez érvényes a harmadik államokkal kötendő szerződés-kötési hatáskörével kapcsolatban is; ezeken keresztül a Közösség a tagállamok állampolgárainak jogi helyzetét a saját területén kívül is szabályozni tudja. Bleckmann konklúziója szerint, ha a

[64] Lásd 1.2. alfejezet.

[65] Várnay-Papp, 2005, 65.

[66] Lamm, 1995, 411.

Közösség személyi felségjoggal bír, akkor rendelkeznie kell a harmadik állam által elismert joggal ahhoz is, hogy tagállamai állampolgárainak diplomáciai védelmet nyújtson.<sup>[67]</sup>

Hasonló megállapításokra jut Torsten Stein is azt megfogalmazva, hogy „ha elfogadjuk, hogy a harmadik államok gazdasági ügyekben az Európai Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást – mint az adott tagállam szuverén döntését – elismerték, akkor ez érvényes lehet a diplomáciai védelem területére is”.<sup>[68]</sup>

Bleckmann elméletével kapcsolatban arra világít rá Schönberger, hogy a Közösség fennálló személyi főhatalmának alapját a rá átruházott hatáskörök képezik. Az integráció jelenlegi szintjén azonban már nem tartható az a nézet, hogy a Közösség a polgárok részére kötelezettségeket kizárólag a tárgyi hatáskörök, és nem a személyi hatáskörei alapján állapíthat meg.

A személyi hatáskörök meglétéből azonban nem következik automatikusan a védelmi jog fennállása az államok esetén sem. Abból a tényből pedig, hogy az államoknál általában egybeesik a személyi főhatalom és a diplomáciai védelem, nem szükségszerűen következik, hogy ugyanez lenne érvényes a Közösség vonatkozásában is.

Az államok esetében is csak általánosságban lehet arról beszélni, hogy az állampolgáraikra vonatkozó extraterritoriális szabályozásra való feljogosítás a diplomáciai és a konzuli védelem nyújtásának az alapja.

Fokozottan igaz ez az Unióra, ahol az is problémát jelent, hogy milyen körben alkothat az EU a tagállamok állampolgárait érintő, területen kívüli hatállyal rendelkező normákat. A jelenleg fennálló hatáskörökből ezért nem olvashatók ki egyéb kompetenciák; nem következik a védelmi jog fennállása sem általános értelemben, sem az adott területre vonatkozóan.<sup>[69]</sup>

### 2.3.3. Az Európai Bíróság által kidolgozott elv a hatáskörök megállapítására

Megoldást leginkább az Európai Bíróság 1970-es, az ún. ERTA-ügyben kimondott ítélete szolgáltat, melyben lényegében ötvözi az Unió (illetve akkor még Közösség) hatásköre megállapításának explicit és implicit módszerét. A Bíróság a Közösségnek a Római Szerződés 210. cikkében (jelenleg EK Sz. 281. cikk) rögzített jogi személyiségéből kiindulva kimondta, hogy mindazon témakörökben köthet harmadik államokkal szerződéseket, amelyek a szerződés első részében felsorolt célkitűzések között szerepelt. A Bíróság e körben a „közösségi jog általános rendszerére” hivatkozott.

Az ítélet 16. pontja egyenesen kimondja tehát, hogy a közösségi hatáskör nemcsak kifejezett rendelkezéseken alapulhat, hanem „a Szerződés más rendelkezésein és a közösségi intézményeknek e rendelkezések alapján hozott intézkedésein

[67] Bleckmann, 1980, 473–480. – idézi Schönberger, 2006, 476.

[68] Ress Torsten, 1996, 104. – idézi Schönberger, 2006, 476.

[69] Schönberger, 2006, 477–478.

is”. A tárgyalat esetében tehát az Európai Bíróság elismerte a belső rendelkezésekből eredő hatásköröket, azonban ezt nem terjesztette ki új kompetenciák megállapítására.<sup>[70]</sup>

Az uniós polgárság intézményével összefüggésben így hatáskörök alapját képezheti – s ez a rendelkezés a Közösség meglévő jogi személyiségére tekintettel különös jelentőséggel bír – a polgárságot létrehozó EKSz. 17. cikkének (2) bekezdése, mely kimondja, hogy „Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek”. Közvetett módon ez a szabály a hatáskör meglétét támasztja alá, hiszen a polgárokat megillető jogok biztosítása az Unió feladata – s ezáltal közvetve – célja kell hogy legyen. Ezt erősíti továbbá az EUSz. 2. cikke, mely célul tűzi ki „a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelmét egy uniós polgárság bevezetése útján”.

Az idézett rendelkezések alapján – a Bíróság ítélete tükrében – egyfajta általános hatáskörrel illeti meg tehát a Közösséget, illetve az Uniót a polgárságból eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatban; arra a kérdésre pedig, hogy ez hogyan érvényesülhet a polgárok diplomáciai és konzuli védelmével összefüggésben, a védelmi rendszer átfogóbb elemzése adhat választ.

#### IRODALOM:

- Asztalos Zsófia (2001): Gondolatok az Európai Unió állampolgárságáról. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XIX., 3-17.
- Balázs Péter (2002): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest
- Bauböck, Rainer: *Citizenship and National Identities in the European Union*. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-04--3.html> (2009. szeptember 24-i állapot)
- Bleckmann, Albert (1980): The personal jurisdiction of the European Community, In: *Common Market Law Review*, 17, 467-485.
- Börzel, Tanja A. – Risse, Thomas: *Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System* [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0101-01.html#P2\\_95](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0101-01.html#P2_95) (2009. október 1-i állapot)
- Bruhács János (2004): *Nemzetközi jog I-II*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó

[70] Balázs, 2002, 49-51.

- Closa, Carlos (2001): Requirement of European public sphere. In: Eder, Klaus – Giesen, Bernhard (eds.): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, Oxford University Press, Oxford
- Dahm, Georg – Delbrück, Jost – Wolfrum, Rüdiger (2002): *Völkerrecht*, Band I/2. De Gruyter Verlag, Berlin
- Dezső Márta (2002): *A szuverenitás*, In: Kukorelli István (ed.): *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest
- Dunkerley, David – Hodgson, Lesley – Konopacki, Stanislaw – Spiby, Tony – Thompson, Andrew (2002): *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens*, Routledge, New York-London
- Eder, Klaus – Giesen, Bernhard (2001): Citizenship and the Making of an European Society: From the Political to the Social Integration of Europe, In: Eder, Klaus – Giesen, Bernhard (eds.): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, Oxford University Press, Oxford
- Éliás Pál (1997): A konzuli és diplomáciai védelem alkotmányos kérdései, In: Bragyova András (ed.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Fazekas Judit – Asztalos Zsófia (2005): Uniós polgárok: hogyan tovább? Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok fejlődése a Maastrichti Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig, In: *Acta Humana*, 16. évf., 2. szám, 76–114.
- Giesen, Bernhard – Eder, Klaus: *European Citizenship* (2001): An Avenue for the Social Integration of Europe, In: Eder, Klaus – Giesen, Bernhard (eds.): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, Oxford University Press, Oxford
- Gyulavári Tamás (2003): *Uniós polgárság: vágyak és valóság*, In: *Európai Tükör*, 7. szám, 21–44.
- Hargitai József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi kérdései, In: Bragyova András (ed.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Hargitai József (2005): A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga, Aula Kiadó, Budapest
- Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja – az Unió Lisszabon után*, HVG-Orac Kiadó, Budapest
- Laffan, Brigid: *The European Union: A Distinctive Model of Internalisation*. <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-018.htm> (2009. október 1-i állapot)
- Lamm Vanda – Peschka Vilmos (eds.) (1999): *Jogi Lexikon*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest
- Lamm Vanda (1995): *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei 1945-1993*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Masenkó-Mavi Viktor (2006): *Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás?* In: *Állam- és Jogtudomány*, XLVIII. évf., 1. szám, 29–67.
- McGoldrick, Dominic (1997): *International Relations Law of the European Union*, Longman, London–New York
- Osztovits András (2008): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1.*, Complex Kiadó, Budapest
- Rácz Attila (2004): *Az Európai Unió alkotmányos berendezkedése*. In: *Állam- és Jogtudomány*, XLV. évf., 3–4. szám, 215–246.
- Ress, Georg – Stein Torsten (1996): *Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht: Aktuelle Probleme und Entwicklungstendenzen*. Nomos Verlag, Baden-Baden
- Schönberger, Christoph (2006): *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen

- Stotrost, Christian (2005): *Diplomatischer Schutz durch EG und EU?* Duncker & Humblot, Berlin
- Streeck, Wolfgang (2001): Citizenship under Regime Competition: The Case of the ‚European Work Councils‘, In: Eder, Klaus – Giesen, Bernhard (eds.): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, Oxford University Press, Oxford
- Szabó Imre (ed.) (1980): *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Első kötet*, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Szabó Marcel (2006): *Az Alkotmányos Szerződés nemzetközi jogi kérdései*. In: Iustum Aequum Salutare, II. évf. 1-2. szám, 67-84.
- Tóth Judit (2002): *Jog-e a konzuli védelemhez való jog?* In: Tóth Károly (ed.): In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932-2001). Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica, Tom. LXI., Szeged
- Ugróczky Mária (1999): Az állampolgárság szabályozása Európában. In: *Acta Humana*, 37-38. szám, 57-71.
- Várnay Ernő-Papp Mónika (2005): *Az Európai Unió joga*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest
- Weiler, Joseph H. H. (1999): To be a European Citizen: Eros and Civilization. In: *Weiler, Joseph H. H.: The Constitution of Europe. „Do the New Clothes have an Emperor?” and other essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge

#### JOGSZABÁLYOK, EGYÉB UNIÓS DOKUMENTUMOK:

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata  
Zöld könyv - Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országban. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:HU:PDF> (2009. szeptember 16-i állapot)
- Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council [http://aei.pitt.edu/942/01/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf) (2009. szeptember 20-i állapot)
- A People's Europe [http://aei.pitt.edu/992/01/andonnino\\_report\\_peoples\\_europe.pdf](http://aei.pitt.edu/992/01/andonnino_report_peoples_europe.pdf) (2009. szeptember 20-i állapot) [http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du1_en.pdf) (2009. szeptember 21-i állapot)
- [http://www.europarl.europa.eu/summits/rome1/ro1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/rome1/ro1_en.pdf) (2009. szeptember 21-i állapot)
- [http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1_en.pdf) (2009. szeptember 21-i állapot)