

Jog-e a konzuli védelemhez való jog?

Kétféle tendencia

A címben feltett kérdés nem költői, noha a válasz – a jogbiztonság részeként, a norma világosságát és a jogrendszer kiszámíthatóságát, a megszerzett jogok védelmét, a jog megismerhetőségét és a jogi normák szubjektív jogalkalmazói döntést kellően szűkítő megfogalmazását¹ megkövetelő alkotmánybírói mércéhez képest – meglehetősen homályos. Ugyanis az elmúlt évtizedben egyszerre kétféle tendenciának lehetünk tanúi.

Egyfelől a jogfejlődés azt jelezte, hogy az állam a külföldön jogi védelemre szoruló magyar állampolgárokkal kapcsolatos feladatok ellátásáról publikus normákban kíván gondoskodni. E jogviszony korábban nem kapott helyet nyilvános jogszabályokban vagy ha igen, jogállami szempontból kevés garanciát nyújtva, és csak rendeleti szinten.² Az Alkotmányba bekerült azonban a konzuli jogról szóló regula, és annak törvényi kifejtését követelte az országgyűlési biztos. A 2001-ben elfogadott önálló törvény, valamint annak végrehajtási szabályai a jogvédelem *felértékelődését* bizonyítják. Ezzel párhuzamosan egyre több nemzetközi jogi kötelezettséget is vállaltunk a konzuli jog terén.

Másfelől, a jogászi megítélés elsősorban funkcionális kérdésnek tekinti, nem pedig önálló jognak. Például az alapjogokról szóló tankönyv egyáltalán nem szól a konzuli védelemről.³ Az 1995–97 között folyt alkotmányozási kísérlet során ugyan több tanulmány is készült az új alaptörvény megfelelő elméleti előkészítéseként, többek között a konzuli jogról, azt belülről ismerők tollából,⁴ ám sem a szabályozási elveket tartalmazó országgyűlési határozatban,⁵ sem a parlamentben arról tartott vitákban⁶ nem bukkant fel érdemben a konzuli védelemhez való jog. Így nem tudjuk, vajon miért maradna ki a konzuli védelemhez való jog az új alkotmányból, netán azért, mert már túl sok az alanyi jog, és inkább állami kötelezettségként szeretnének megfogalmazni, ahogyan a valóban éles viták alapján a szociális és a gazdasági jogok nagyobbik része került. Netán az

¹ 1160/B/1990. AB határozat, 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

² TÓTH JUDIT: Magyar munkavállalók jogvédelme külföldön. *Európai Tükör* (2000) V. évf. 6. sz., 41–59.

p.

³ SÁRI JÁNOS: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest (2000).

⁴ ÉLIÁS PÁL, NÉMETH JÓZSEF, HARGITAI JÓZSEF tanulmányai (Az állampolgárok jogainak védelme külföldön – a konzuli jog és diplomáciai védelem alkotmányos kérdései), amelyeket az MTA Jogtudományi Intézete felkérésére készítettek. L. Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994–1998. 1–2. kötet (Szerk: Somogyvári I. – Kisfaludy Z.) Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda (1998).

⁵ A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1995. (XII. 21.) OGY határozat.

⁶ www.mkogy.hu/naplo/ részletesen tartalmazza a parlamenti felszólalások szövegét. A viták a H/2252. OGY határozati javaslat és a H/3358. OGY határozati javaslat felett folytak 1996-ban.

alapjogi védelem országhatárokat is átlépő eleméről van szó, amely a nemzetközi egyezmények szabta keretek között a jövőben is fenntartandó, de külön alkotmányos kitétel nélkül? Mindenesetre, a hallgatás a *téma iránti politikai érdektelenséget* is jelzi.

Elméleti szempontból, az állampolgári egyenjogúságot elismerve, az Alkotmány szerinti alapjogok intézményi védelméből levezethető, hogy az állami szervek külföldön, azaz egy másik állam joghatósága alá került állampolgár jogainak és érdekeinek védelmét, a két ország között érvényes egyezmények, illetőleg az általánosan elfogadott nemzetközi jogi normák alapján, kötelesek elősegíteni. Éppen azért, mert ez a tevékenység összeütközhet a területi állam jogalkalmazó tevékenységével, a fogadó és a küldő állam – feltételezve a diplomáciai és konzuli kapcsolatokat – szerveinek hatáskörét, működési körét minél pontosabban igyekeznek szerződéses alapon rögzíteni. Mint jeleztük, Magyarország 2002-ig 32 állammal rendelkezik kifejezetten konzuli egyezménnyel (*1. sz. táblázat*), amely önmagában is érdeklődésre számotartó tény.

1. sz. táblázat

Konzuli egyezményeink (2002. január 31.)

Ország	Kihirdető jogszabály
Amerikai Egyesült Államok	1973. évi 22. tvr.
Belga Királyság	1978. évi 25. tvr.
Bolgár Népköztársaság	1972. évi 14. tvr.
Bolíviai Köztársaság	1987. évi 7. tvr.
Ciprusi Köztársaság	2000. évi V. tv.
Csehszlovák Szocialista Köztársaság	1974. évi 4. tvr.
Ecuadori Köztársaság	1983. évi 6. tvr.
Finn Köztársaság	1973. évi 2. tvr.
Francia Köztársaság	1967. évi 33. tvr.
Görög Köztársaság	1979. évi 14. tvr.
Iraki Köztársaság	1982. évi 40. tvr.
Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság	1964. évi 3. tvr. Kiegészítő jvk: 1981. évi 2. tvr.
Kambodzsai Népköztársaság	1981. évi 12. tvr.
Kazak Köztársaság	2000. évi VI. tv.
Kínai Népköztársaság	1986. évi 32. tvr.
Koreai Népi Demokratikus Köztársaság	1971. évi 5. tvr.
Kubai Köztársaság	1972. évi 22. tvr.
Laoszi Népi Demokratikus Köztársaság	1984. évi 10. tvr.
Lengyel Népköztársaság	1974. évi 2. tvr.
Mongol Népköztársaság	1975. évi 1. tvr.
Nagy-Britannia és Észak-Írország	1971. évi 37. tvr.
Nicaraguai Köztársaság	1982. évi 42. tvr.
Olasz Köztársaság	1975. évi 10. tvr.
Oszták Köztársaság	1977. évi 18. tvr.
Román Szocialista Köztársaság	1975. évi 2. tvr.
Spanyolország	1984. évi 14. tvr.
Szíriai Arab Köztársaság	1988. évi 14. tvr.
Szocialista Népi Líbiai Arab Jamahiriya	1982. évi 5. tvr.
Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége	1972. évi 6. tvr.
Tunéziai Köztársaság	1984. évi 28. tvr.
Ukrán Szovjet Köztársaság	2000. évi VIII. tv.
Vietnami Szocialista Köztársaság	1980. évi 8. tvr.

A hazai szakirodalom mégis meglehetősen kevés figyelmet szentelt e fejlődő és összetett jogterületnek. A külföldön tartózkodó magyar állampolgár jogi helyzetét több jogrétegbe tartozó norma határozza meg. Így egyszerre jogsabályok, részese

1. az összes olyan magyar jogszabálynak, jogviszonynak, amelynek nem benne foglalt vagy értelemszerű feltétele a magyarországi tartózkodás;
2. az összes univerzális emberi jogoknak, különösen pedig a területi állam által ratifikált emberi jogi egyezményekben szereplő jogoknak;
3. a területi állam belső jogának, különösen a külföldiekre vonatkozó szabályok betartása ró rá kötelezettségeket;
4. a területi állam és Magyarország által megkötött bilaterális egyezményekben szereplő jogoknak, kötelezettségeknek.

E sokféle jogforrást alkalmazó jogterület érvényesítésének és az egyéni jogvédelemnek szükségképpen szereplője a konzul. A növekvő mértékű migráció önmagában is növeli a jogesetek számát, a konzuli szolgálat ügyterheit, leglábbis egyes ügytípusokban (2. sz. táblázat). Mindez együttesen indokolja az elemzést, miként hatnak a szabályozás rétegei egymásra.

2. sz. táblázat

A magyar konzulátusok ügyterhei

	1999	2000	2001. első negyedév
Összes ügyük	134.257	128.874	31.352 (+)
Ebből			
Állampolgársági ügyek	3201	3268	977 (+)
Útlevel ügyek	15.577	15.221	4886 (+)
Bevándorlási kérelem	718	451	94 (-)
Hazatérési igazolvány	2335	2101	378 (-)
Halottszállítási engedély	972	920	196 (-)
Konzuli kölcsön	129	85	10 (-)
Letartóztatott látogatása	352	378	56 (-)
Határon visszafordítás	341	263	73 (-)
Panaszok a fogadó állam hatóságai ellen	220	185	47

Néhány jellemző ügytípus adatait tüntettük fel, a (+) jel a növekedést, (-) jel a csökkenést jelzi.

Forrás: www.kum.hu/konzuli/.

Nemzetközi jogi alapok

Eltérőleg a követektől, a konzulok rendszerint a küldő államnak nem politikai érdekeit képviselik, hanem elsősorban az államok gazdasági és kereskedelmi érdekeinek a képviselőjét látják el. Noha velük kapcsolatosan is igaz a viszonyosság elve a küldő és a

fogadó állam között, ennek megsértésére akadt példa a magyar jogtörténetben.⁷ A kereskedelmi telepekből fejlődtek ki a konzulátusok, amelyek élén álló konzulok a XVI. századig kereskedelmi társaságok képviselői voltak.⁸ A konzulok védelmét vették igénybe a küldő állam polgárai, ha rajtuk sérelem esett, és hagyományosan anyakönyvezési, közjegyzői teendőket láttak el, sőt az útlevel ügyekben is eljártak. Mivel nem volt működésüknek politikai karaktere, a nemzetközi jognak mára meghaladott területenkívüliség eszméjéből eredő kiváltságokat automatikusan nem élvezték, hanem csak a küldő és a fogadó állam közötti megállapodásban szabályozták a különböző, a működéshez szükséges kiváltságokat. Európán kívül a konzulok még szélesebb jogkörben jártak el, és a XVI. századtól több megállapodásban (kapitulációk) rögzítették, hogy bíraskodási funkciót láttak el. Az osztrák és a magyar honosok például a konzuli bíraskodás keretében intézhették polgári peres, peren kívüli ügyeiket és a bűnügyeket Konstantinápolyban (1891. évi XXXI. tc.), így elkerülhették a helyi bíróságok joghatóságát. A XX. századra eltűntek ezek a megállapodások, és a konzul a fogadó állam jogi rendszerének keretein belül biztosítja a küldő állam honosának védelmét, rendszerint annak kérésére vagy meghatalmazása alapján, függetlenül attól, hogy a jogorvoslati lehetőségeket kimerítették-e vagy sem, illetve a sérelmet hatóság vagy más szervezet, személy okozta-e. Ha a prevenciós jellegű konzuli beavatkozás eredménytelen, azaz nemzetközi jogsértést követ el a küldő állam honosával szemben a fogadó állam, a diplomáciai védelem következhet, állami mérlegelés alapján.

A diplomáciai képviselőt konzuli tevékenységet is végezhet, míg a konzuli képviselők vezetői csak kivételesen jutnak diplomáciai feladathoz. Ugyanis a konzul elsősorban a fogadó államban a küldő állam honosával szemben eljáró, tehát zömmel a helyi, regionális, első fokú hatóságokkal áll kapcsolatban. Mivel több konzuli képviselő (főkonzulátus, konzulátus, alkonzulátus, konzuli ügynökség) működhet egy államban, illetékessége, fő szabályként, a konzuli kerületre terjed ki, míg a diplomáciai feladatokat ellátó képviselőnek az egész fogadó országra. Ugyanakkor a különböző mentességeket is kiváltságokat biztosító konzuli kapcsolatok létesítésének nem feltétele a két ország közötti formális diplomáciai kapcsolat.⁹

A nemzetközi szokásjog kodifikálásával a konzul szerepe a külföldre került magyar állampolgár jogvédelmében többszintű, mert a polgárra eleve több jogrétegbe tartozó norma hat. Így

1. emberi jogok alánya, amelynek tartalmát itt nem részletezzük. Ezért élveznie kell az univerzális és regionális egyezményekből fakadó emberi jogokat. Ha ebben a területi állam hatósága téved, meg nem engedett jogkorlátozással él vagy vonakodik e jogokat biztosítani, az adott *emberi jogi dokumentum nemzeti végrehajtási és jogorvoslati szabályai, a hatóságok közötti munkamegosztás függvényében, úgy a konzul is közbenjárhat*. Példának okáért, a büntetőeljárás szabályok – hazánkban is – kimondják a külföldi letartóztatott, fogva tartott állampolgársága szerinti konzul értesítését.
2. Alánya olyan két-vagy többoldalú államközi szerződéseknek, amelyek valamely jogághoz tartozva biztosítanak (emberi) jogokat, megszabnak az államok számára

⁷ A trianoni békeszerződés 214. cikke szerint a szövetséges és társult hatalmak a magyarországi városokba és kikötőkbe konzulokat nevezhettek ki, akiket kötelesek voltunk elismerni és az általános szabályok szerint működésüket lehetővé tenni.

⁸ IRK FERENC: *Az új nemzetközi jog*. Budapest (1922).

⁹ USTOR ENDRE: *Diplomáciai és konzuli jog. Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*. Szerk: Szabó Imre. Akadémiai Kiadó, Budapest 1980. 622–633. p.

együttműködési kötelezettségeket, és ezek sajátos garanciájaként a *diplomáciai csatornák* felhasználását is meghatározzák. Vállalt kötelezettséggé alakul ezek révén a küldő állam képviselőinek, alapvetően a konzulnak bizonyos eljárásokba bevonása, értesítése, tájékoztatása, illetőleg meghatározott eljárási cselekményekben való részvétele, amely elsősorban a személyes szabadság korlátozásával és az utazás jogával, valamint gazdasági és szociális jogokkal függenek össze. E szerződések, amelyek a „diplomáciai vagy konzuli képviselőt” kitéltet alkalmazzák, a következő főbb csoportokra oszthatók (a példákat a tanulmány végén közölt 3. sz. táblázat második oszlopába illesztettük be):

- a) jogsegély-egyezmények, beleértve a büntetőjogi, polgári, kereskedelmi, családjogi területre kiterjedő jogsegélyt;
- b) kiadatási egyezmények;
- c) elítélt személyek átszállításáról rendelkező egyezmények;
- d) jogellenesen a másik állam területére lépett vagy ott jogellenesen tartózkodó személyek határon történő átadásáról szóló egyezmények (a köznyelv csak tolonc-egyezményeknek hívja ezeket);
- e) vízumügyekről rendelkező egyezmények;
- f) vámegezmények;
- g) szerzői jogot érintő egyezmények;
- h) kereskedelmi, hajózási és idegenforgalmi egyezmények;
- i) orvosi ellátást és szociális biztonságot érintő egyezmények;
- j) vegyes (fentiek közül többet vegyítő) egyezmények.

Megemlíthető, hogy a barátsági szerződések (alapszerződések) annyiban sajátosak, hogy az érintett államok vállalják benne a konzuli kapcsolatok szélesítését, erősítését (például a polgáraik közötti kapcsolatok közvetlenségének,¹⁰ az érintkezés megkönnyítésének¹¹ érdekében). Ennek nyomán nem zárható ki, hogy a lista további típusokkal is bővül a jövőben.

1. Közvetett módon élvezője azoknak a két- és többoldalú államközi egyezményeknek, amelyek a *konzuli feladatokat* részletezik. Mivel ezek nem biztosítanak alanyi jogokat a védelemre szoruló polgároknak, ám mégis szűkebb vagy tágabb értelemben értük folyik a konzuli munka nagyobbik része, közvetetten élvezhetik az egyezményben foglaltakat.

- a) Az ENSZ Alapokmányában megfogalmazott elveket és célokat szem előtt tartva (az államok szuverén egyenlősége, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, valamint a nemzetek közötti baráti kapcsolatok előmozdítása) fogadták el a *konzuli kapcsolatokról Bécsben, az 1963. évi április hó. 24. napján kelt egyez-*

¹⁰ 1997. évi XLIV. tv. magyar–román szerződés a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról [19. Cikk (1) A Szerződő Felek támogatják és elősegítik az állampolgáraik közötti közvetlen kapcsolatokat. (2) A Szerződő Felek bővítik konzuli kapcsolataikat és egyszerűsítik a határátkelést és a vámvizsgálatot, beleértve új határátkelőhelyek megnyitását és meglévők bővítését a lehetőségek függvényében, annak érdekében, hogy megkönnyítsék a személyi és az áruforgalmat. E célból megfelelő megállapodásokat kötnek.]

¹¹ 1995. évi LXXVII. tv. magyar–lett barátsági szerződés (17. cikk A Szerződő Felek együttműködnek az állampolgáraik közötti közvetlen személyes kapcsolatokat, az idegenforgalom elősegítése érdekében. E célból támogatják különösen a konzuli, jogi és az idegenforgalmi kapcsolatok terén az együttműködést, törekszenek az utazásokkal kapcsolatos eljárások egyszerűsítésére.)

*ményt.*¹² Az egyezménynek ugyan csak 59 állam vált részesévé, míg az egyezményhez kapcsolódó két opcionális jegyzőkönyvnek (az állampolgárság megszerzéséről, illetőleg a viták kötelező rendezéséről) pedig még ennél is kevesebb.¹³ Nyilvánvaló, az egyezmény részeseinek alacsony száma ellenére is jelentősége van annak, hogy egy dokumentum átfogóan meghatározza az államok közötti együttműködésnek az egyéni jogvédelem számára fontos területét. Ez ugyanis kihat a világon összességében sokkal nagyobb számban megkötött kétoldalú konzuli egyezmények tartalmára (akár az ENSZ egyezményben részes felek, akár azon kívüli szereplők között jön létre), valamint a nemzeti konzuli szabályozásra.

A konzuli szerződések kapcsán tiszteletben kell tartani a *szerződések jogáról* szóló, Bécsben, 1969. évi május hó 23. napján kelt egyezményt,¹⁴ különösen annak olyan elveit, mint

- a szerződések jóhiszemű végrehajtása;
- a vállalt kötelezettségek elsőbbsége a belső joghoz képest, ha a kettő ellentmondásba kerül;
- a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályokba ütköző szerződések semmissége;
- valamint azt a szabályt, miszerint „Két vagy több állam közötti diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok megszakítása vagy hiánya nem akadályozza annak, hogy ezek az államok egymással szerződéseket kössenek. A szerződés megkötése egymagában nem érinti a diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok terén fennálló helyzetet.”¹⁵

A konzuli kapcsolatokról szóló egyezmény nem konzuli hatáskörökről, kötelezettségekről, hanem *konzuli feladatokról* beszél, amelyeket csoportosítani lehet: egyfelől az egyéni jog- és érdekvédelem általános ellátásának bizonyos konkretizálását, másrészt a küldő és a fogadó ország közötti kapcsolatokat szolgálják, végül szétszórtan található még a konzuli jogállás részét képező olyan jogosítványok, amelyek elősegítik az egyéni jog- és érdekvédelmet. A 3. sz. táblázat első oszlopában foglaltuk össze a küldő állam honosainak jog- és érdekvédelmére, annak ellátására vonatkozó tevékenységi csoportokat. Azt, hogy ezeket a konzuli hatóság miként teljesíti, az a fentiekben említett nemzetközi egyezményektől és a nemzeti jogtól függ. Mindezzért az *egyéni jogvédelem szempontjából közvetett az egyezmény jelentősége*, és az emberi jogi dokumentumok, valamint a nemzeti jogszabályok alanyi, eljárás jogokat, állami kötelezettségeket meghatározó rendelkezései nagyobb súllyal esnek latba. Kiemelendő ugyanakkor az egyezményből,¹⁶ hogy

- a nemzetközi szokásjog szabályai továbbra is irányadók az egyezmény rendelkezéseivel kifejezetten nem szabályozott kérdésekben;
- tilos a hátrányos megkülönböztetés, tehát a konzult fogadó állam nem alkalmazhat diszkriminációt. Nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a fogadó állam azért alkalmazza az egyezmény egyes rendelkezéseit megszorítóan, mivel azokat a

¹² Kihirdette az 1987. évi 13. tvr.

¹³ Az előbbinek 26, az utóbbinak 43 ország [United Nations Treaty Series (Reg.No. 8638, 39, 40) 2002.03.28.]

¹⁴ Kihirdette az 1987. évi 12. tvr.

¹⁵ Az Egyezmény 26., 27., 53., 64. és 74. cikke.

¹⁶ Az Egyezmény 7–8., 55., 70., 73–74. cikke.

küldő állam is így alkalmazza a fogadó állam polgáraival kapcsolatosan, illetőleg szokás vagy megállapodás alapján kölcsönösen az egyezménynél kedvezőbb elbánást biztosít egymásnak a küldő és a fogadó állam;

- a konzul köteles tiszteletben tartani a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait; például a konzuli helyiségeket nem szabad olyan módon felhasználni, amely összeférhetetlen a konzuli feladatok gyakorlásával;

- ugyancsak kötelessége, hogy tartózkodják a fogadó állam belügyeibe való beavatkozástól;

- az egyezményre hivatkozva, érvényben lévő megállapodásokat nem lehet lerontani az abban részes államok között;

- az egyezmény egyetlen rendelkezése sem akadályozhatja meg az államokat abban, hogy olyan nemzetközi szerződéseket kössenek, amelyek az egyezmény rendelkezéseit megerősítik, kiegészítik, továbbfejlesztik vagy alkalmazási területüket kiszélesítik;

- a tiszteletbeli konzulok feladatai és jogállása nem azonos;

- konzuli feladatokat diplomáciai képviselőt is elláthat, ilyen esetben a diplomáciai képviselőt a konzuli feladatok végzése során a következő hatóságokhoz fordulhat: a konzuli kerület helyi hatóságaihoz; valamint a fogadó állam központi hatóságaihoz, ha ezt a fogadó állam törvényei, más jogszabályai és szokásai vagy az e tárgyban kötött nemzetközi megállapodások lehetővé teszik;

- a konzuli feladatok egy harmadik államban is végezhetők, tehát a küldő állam, miután az érdekelt államokat erről értesítette, megbízhatja az egyik államban létesített konzuli képviselőt azzal, hogy a konzuli feladatokat egy másik államban ellássa, kivéve, ha ezt valamelyik érdekelt állam kifejezetten ellenzi;

- másfelől, a konzul is végezhet jog- és érdekvédelmi feladatokat harmadik állam polgárai részére: a küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat, ha ezt a fogadó állam nem ellenzi.

A hazai kihirdető jogszabály értelmében az egyezményben foglaltak végrehajtásáról a külügyminiszter gondoskodik, mégpedig az érintett miniszterekkel és a legfőbb ügyészsel egyetértésben. Noha 1987-ben sem volt ez a szabály egyértelmű, mára, a jogvédelem kiépülésével, új szervek megjelenésével még kevésbé az.

b) *A külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről* Hágában, 1961. évi október hó 5. napján kelt Egyezmény¹⁷ a konzuli jog-és érdekvédelem egyik mozzanatát szabályozza. Az egyezményt azokra a közokiratokra kell alkalmazni, amelyeket az egyik Szerződő Állam területén készítettek és amelyeket egy másik Szerződő Állam területén használnak fel, ugyanis ezeket nem kell felülhitelesíteni. Itt

- az igazságügyi hatóság vagy igazságügyi tisztviselő által kiállított okiratokról van szó, ideértve azokat az okiratokat is, amelyeket az ügyészség, a bírósági tisztviselő, vagy a bírósági végrehajtó állított ki,

¹⁷ Kihirdette az 1973. évi 11. törvényerejű rendelet, valamint a 9/1973. (XII. 29.) IM–KüM együttes rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről szóló egyezmény végrehajtásáról.

- az államigazgatási okiratokról, amennyiben nem közvetlenül a kereskedelmi forgalomra vagy a vámeljáráásra vonatkoznak
- a közjegyzői okiratokról,
- a magánokiratokon levő igazolásokról, mint például nyilvántartásbavétel igazolása, meghatározott időpont tanúsítása és aláírások hitelesítése.

Egyebekben az iratokat *felülhitelesíti a konzul*, azaz igazolja, hogy az aláírás valódi, az aláíró személy milyen minőségben járt el, és – adott esetben –, az okiraton levő pecsét vagy bélyegzőlenyomat valódi.

c) Az *Európa Tanács Párizsban, 1967. december 11-én kelt, a konzuli feladatokról szóló Európai Egyezményének* csupán nyolc állam vált részesévé, de mert nincs meg a minimálisan szükséges öt ratifikáció, az nem is lépett életbe.¹⁸ Ugyanakkor az egyezmény éppen az európai államok szorosabb kapcsolatainak kiépítésén és az emberi jogok védelmén fáradozva olyan dokumentumot szerkesztett, amely nagyban alapoz a bécsi egyezményre, noha annak az immunitásra, kiváltságokra vonatkozó szabályait nem veszi át. Ez azt jelenti, hogy egyrészt annak részesévé nem vált európai államok is ratifikálhatják ezt az egyezményt, és ezzel lényegében minden abban szereplő kötelezettséget be fognak tartani, másrészt az egyezmény egyben tovább is fejleszti a bécsi egyezményt, erősítve a konzulnak a jogvédelemben lehetséges szerepét. Ki kell emelni,¹⁹ hogy

- a szóhasználat is sugallja: a konzul a küldő állam polgárainak jogait és érdekeit védi, azaz erőteljesebben a jogi elemeit hangsúlyozza a konzuli tevékenységnek, és az egyezmény 57 cikke is a részletesebb szabályozást szolgálja, külön fejezetbe csoportosítva az általános funkciókat és a sajátosakat (tulajdonnal, hajózással kapcsolatosan);
- az általános szabályok között kap helyet a harmadik állam polgárának védelme, ha a fogadó országot erről értesítette;
- a küldő állam polgárának alanyi jogokat biztosít, például az érintkezéshez és kapcsolathoz való jogot a megfelelő konzullal minden esetben, kivéve a letartóztatást, mert akkor az állampolgárt nem eresztik szabadon, hogy felkeresse konzulját; másfelelől éppen az önrendelkezés érdekében előírja a fogva tartott haladéktalan tájékoztatását jogairól, hogy megtilthassa a konzul értesítését, látogatását;
- az egyezmény a konzulnak is biztosít jogokat éppen funkciói hatáskörre alakíthatósága miatt (pl. tolmács visszatartási joga, látogatási jog, fogvatartott meghallgatási joga, mégpedig négy szemközt), sőt olyan jogviszonyokban is, amelyekről a bécsi egyezmény nem rendelkezik (pl. a konzul joga hivatalos felhívás tételére népszavazáson, választáson való részvételhez, eskü kivétele), illetőleg igen, de nem elég: részletesen (pl. bíróság előtti fellépés tulajdonvédelem érdekében távollévő esetében, halál esetén szociális jövedelmek vagy életbiztosítási összegek átadása, eljuttatása); ugyanakkor az egyezmény bizonyos feladatok ellátását a konzul mérlegelésétől teszi függővé (például bizonyos javakra vonatkozó származási okmányokat kiadhat, letétet kezelhet);

¹⁸ European Convention on Consular Functions, ETS No.061 (<http://conventions.coe.int/treaty/EN/>) 2002.03.26.

¹⁹ Article 2 (3), 5, 6 (1)(2)(3), 8 b.), 11, 14 (3), 15 (3), 17, 23, 26, 36, 37 (3), 47, 48, Annex I.

- a konzulnak is kötelezettségeket állapít meg az egyezmény (pl. illetékes hatóság értesítése haladéktalanul a tudomására jutott halálesetről);
 - ehhez társulnak olyan, a fogadó országra háruló kötelezettségek, amelyek a konzuli jogvédelmet valóságossá, érvényesíthetővé teszik (pl. a fogvatartásról, ítéletről, gyámsági vagy gondnoksági intézkedésről, halálesetről késedelem nélkül kell a fogadó ország hatóságának értesíteni az illetékes konzult); emellett azonban bizonyos fenntartásokat is lehetővé tesz a részes államok számára (pl. a helyi sajtóban a népszavazásra, választásokra vonatkozó konzuli felhívást nem tesznek közzé); másrészt a fogadó állam hatóságait is feljogosítja a konzul egyetértése nélkül is bizonyos igazságszolgáltatási, igazgatási cselekményekre, valószínűleg a nemzetközi jog időközben bekövetkezett fejleményei alapján (pl. nyomozás a hajó fedélzetén elkövetett, meghatározott bűncselekmények elkövetése miatt, bevándorlási szabályok ellenőrzése);
 - az egyezményben meghatározott konzuli teendők nem jelentik azok kimerítő felsorolását. Így a konzul mindent megtehet, amelyre a küldő ország felhatalmazta feladatainak ellátásával kapcsolatban, és amit a fogadó ország joga nem tilt, vagy amelyet a fogadó ország nem ellenez, továbbá jog- és érdekvédelmi tevékenysége kiterjeszhető a küldő államban szokásos tartózkodási hellyel rendelkező hontalanra az 1954. évi ENSZ egyezmény meghatározása szerint (pl. útlevél, útiokmány kiadása, meghosszabbítása); ugyanakkor tevékenységét nem köteles a fogadó állam elfogadni, ha a küldő állam polgára a fogadó államban faja, nemzeti hovatartozása, politikai véleménye vagy vallása miatt menekült érdekében akarna fellépni, függetlenül a menekültként elismerteknek a nemzetközi jogban ma és a jövőben biztosított jogállástól.
- d) A *bilaterális konzuli egyezmények* is a nemzetközi jogi alapok közé tartoznak, legalábbis a szerződő felek között. A *Magyarország és más államok között megkötött szerződéseket* elemezve, azok főbb vonásait, elsősorban a jogvédelem szempontjából, a következőkben foglalhatjuk össze. (A példaként felhozott egyezményre csak az ország szerint utaluk, hiszen az 1. sz. táblázatban pontosan szerepelnek az egyezmények.)
- Általában tartalmazzák, hogy céljuk a bécsi egyezmény kiegészítése, továbbfejlesztése, összhangban annak 73. cikk (2) bekezdésével. Néha azt is kimondják, hogy a diplomáciai kapcsolatok megszakadása nem akadály a konzuli munka folytatásának, összhangban a szerződések jogáról szóló egyezmény 74. cikkével.
 - Az egyezmények azonos sémát követnek, és nem függenek attól, hogy az adott országgal kötöttünk-e jogsegély-egyezményt vagy egyéb egyezményt, milyen egyéb nemzetközi megállapodásoknak vagyunk részesei, hogy mikor, hol és mely országgal kötöttük. Például a legrövidebb egyezményt Koreával és Kubával kötöttük vagy harminc éve, noha nem valószínű, hogy a helyi jogszolgáltatás hasonló szerkezete vagy színvonala miatt volt felesleges a részletesebb szabályozás. Nincs bennük egyáltalán szó a tiszteletbeli konzulokról, noha arról létezett korabeli hazai jogszabály,²⁰ és a bécsi egyezmény is rendelkezik róluk.
 - Az egyezmények nagyobbik részét a konzuli szervezet kiváltságai, mentességei teszik ki, a jogvédelmet szolgáló konzuli feladatok kisebb részt foglalnak el.

²⁰ 1950. évi 8. tvr., amely 1987. decemberéig volt hatályban, legalábbis formálisan.

Ezen belül pedig kiemelkedően részletesek a hajóval és repülőgéppel, annak személyzetével, esetleg utasaival kapcsolatos tennivalók. (Kissé mulatságos, hogy a zátonyra futás és hajótörés esetén a teendőket milyen alaposan részletezi az osztrák, a mongol vagy a csehszlovák egyezmény, miközben egyiknek sincs tengerpartja, miként nekünk sem tengeri flottánk.) Kirívó eset a ciprusi egyezmény, amely kizárólag a konzulok kiváltságaival, jogállásával foglalkozik, noha szemérmetlenül a preambulumban az állampolgárok jogvédelmét tűzi ki célul. (Igaz, a konzul is állampolgár.)

– Gyakori jelenség, hogy a bécsi egyezményben szereplő kitételeket (pl. a „küldő állam állampolgára” kifejezés értelemszerűen magába foglalja a jogi személyeket is, a konzuli tisztviselő feladatait a konzuli kerületén belül gyakorolhatja, ezen kívül más konzuli feladatokat is elláthat, ha ezek nem állnak ellentétben a fogadó állam jogszabályaival) és a felhatalmazásokat szó szerint megismétlik (pl. a küldő ország által adott konzuli megbízások teljesítése). Mivel ezeket nem magyarázzák el, nem adnak példálózó felsorolást, így nem tudjuk, vajon a „bírótság vagy más hatóság előtti képviselő” magában foglalja-e az ombudsmant, az ügyészséget, a közjegyzőt stb. vagy sem. Egyikből sem derül ki.

– Egyedül a fogvatartásról szóló értesítés határidejét és annak alapján a személyes találkozás idejét rögzítik az egyezmények (3–10 nap között), amely tehát a bécsi egyezményből nem olvasható ki. Persze akad példa arra, hogy nem határozzák meg a határidőt (pl. nicaraguai, illetve a bolgár egyezményben csak „késedelem nélkül” kitétel szerepel), vagy arra, hogy egyáltalán nem szerepel a magyar állampolgár fogvatartásáról az értesítés, látogatás (iraki egyezmény, koreai egyezmény). Esetenként bizonyos részletkérdéseket jegyzőkönyvben határoznak meg pl. fogvatartás esetén egymás értesítését, látogatási határidőt (pl. mongol, csehszlovák, lengyel, finn, szovjet egyezmény).

– A konzul feladatairól és jogairól részletező módon nem rendelkeznek, legfeljebb olyanokkal, amelyekkel a konzul mérlegelése szerint él, kötelezettséget pedig csak a fogadó állam hatóságának fogalmaznak meg. Például ilyen a konzul értesítése, kérésének lehetőség szerinti teljesítése, zavarmentes érintkezés és mozgás biztosítása.

– A konzuli megállapodások rivalizálnak a jogsegélyről szóló egyezményekkel, mert azok a diplomáciai csatornán a megkeresést, értesítést, jogvédelmet is szabályozzák, azaz a konzuli feladatok zöméről rendelkeznek. Csupán a konzulok kiváltságairól és mentességeiről nem. Ugyanakkor a jogsegély-szerződések végrehajtásért az igazságügyminiszter felelős az érintett miniszterekkel és a legfőbb ügyésszel egyetértésben. (Például a román konzuli egyezmény úgy kapcsolja össze a jogsegély szerződéssel, hogy kimondja: „A konzuli tisztviselő a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában érvényben levő szerződés rendelkezéseinek megfelelően a konzuli kerület hatóságaihoz fordulhat örökbefogadási, gyámsági és gondnoksági ügyekben intézkedések megtétele céljából.” (13. Cikk) Ez azonban nem nyújt magasabb szintű jogvédelmet a polgárnak, éppen a hatáskörök átfedése és a versengő szabályok miatt.

– Nem szükségszerűen nevezi meg a kihirdető jogszabály a végrehajtásért felelős szervet. Ha mégis, az a külügyminiszter, a legfőbb ügyésszel egyetértésben, esetleg csak a külügyminiszter (iraki, líbiai, USA-val kötött), netán a külügyi-

niszter és az igazságügyi miniszter, az érintett miniszterekkel egyetértésben (pl. kambodzsai), esetleg maga a Minisztertanács (román, mongol). Ez pedig eleve komolytalanná teszi az egyezményben foglaltak számonkérhetőségét.

E fogyatékoság ellenére vajon miért kötöttünk konzuli egyezményeket? Bizonyára politikai jelzést jelentettek a kapcsolatok fejlődésében, és kölcsönösen biztosították a konzuli személyzet kiváltságait, esetleg néhány ponton konkretizálták a bécsi egyezményt. Jelentősége azzal a 17 országgal kapcsolatosan kiemelkedő, amely nem részese a bécsi egyezménynek, hiszen velük kapcsolatosan nincs ilyen közös jogi alap, hozzáátve, hogy azt nem biztos, hogy bárki is vizsgálta, egyáltalán ezekben az államokban járnak-e magyar polgárok, akik jog- és érdekvédelemre szorulnak.

Az európai állampolgárságból fakadó jogok

Az Európai Unióról szóló Szerződés révén került be a közösségi jogba az európai állampolgárság intézménye, amelynek egyik eleme a polgár diplomáciai és konzuli védelme, ha az Unión kívüli államban tartózkodva saját külképviselete vagy konzulátusa hiányában egy másik tagállaméhoz fordul (EK Szerződés 20. cikk). A diplomáciai védelem ebben a konstrukcióban egy állampolgársági jogviszony részeként jelenik meg, erősíteni kívánja a közös európai identitást és összetartozást, de több kérdést is nyitva hagy. Egyrészt általános felfogás szerint nem kikényszeríthető, alanyi jog a diplomáciai védelem, másrészt egyfajta állampolgársághoz kötése az Unió föderációs jellegét feltételezi, noha az Uniónak nincs nemzetközi jogi személyisége. Lehet persze érvelni mellette, hiszen a bécsi egyezmény (1963) is lehetőséget nyújt a nem küldő állam polgára számára végzendő konzuli feladatok ellátására, másrészt van mód a közös diplomáciai képviseletre a diplomáciai kapcsolatokról szóló egyezmény (1969) szerint. Itt tehát csak e lehetőségek megvalósításáról lenne szó. Aggályos, hogy nemzetközi és az alkotmányjogi jogkövetkezményeket egybeemés e védelem. A sokféle ellentmondás alapján a diplomáciai és konzuli védelem megvalósításának eszköztára sem megfelelő a közösségi jogban: a védelem csak informális lehet, formális igény esetén más államok számonkérhetik az állampolgárság meglétét, a valódi diplomáciai védelemhez pedig megfelelő nemzetközi szerződések megkötése kellene, amelyben harmadik államok elismerik az EU tagállamainak ilyen jogát egymás állampolgárai tekintetében.²¹

A diplomáciai és(!) konzuli védelemről az EU Alapjogi Kartája is beszél (46. cikk), kimondva, hogy az Unió minden polgárának egy harmadik állam területén tartózkodva, ha ott saját állama nem rendelkezik képviselettel, védelemre van joga bármely más tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságánál, a védelmet nyújtónak a saját állampolgáira vonatkozó azonos feltételekkel.

Némileg többet tudunk meg a 95/533/EK Tanácsi határozatból,²² amelynek érvényesítéséhez a tagállamoknak a belső joguk szerint szükséges intézkedéseket kell tenniük:

– bármely tagállam állampolgárának joga van a diplomáciai vagy(!) konzuli védelemre, de csak a saját államának képviselete hiányában (nem férhet hozzá a

²¹ WELLER MÓNKA: *Emberi jogok és európai integráció*. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000, Budapest. 114–115. p.

²² Official Journal L312, 28/12/1995.

tartózkodás helyén az állandó képviselő, nincs tiszteltbeli konzul), tehát kiegészítő jellegű ez a védelem;

– a védelem feltétele, hogy uniós állampolgárságát a személy útlevelemmel vagy személyi igazolvánnyal igazolja;

– a védelmet nyújtó nem alkalmazhat megkülönböztető elbánást (nemzeti bánásmód);

– a védelem magában foglalja a segítség nyújtását (1) halál esetén, (2) súlyos baleset vagy betegség esetén, (3) a letartóztatás vagy őrizet esetén, (4) súlyos bűncselekmény áldozatának, (5) bajbajutottak hazatéréséhez, (6) egyéb szükséges esetekben, ha „erre hatáskörük kiterjed” (például akkor, ha a fogadó állam ezt nem ellenzi).

– Sürgősségi eseteken kívül a pénzügyi támogatáshoz a polgárnak a saját állama hatóságának (legközelebbi képviselő vagy külügyminisztériuma) egyetértése szükséges, és fő szabályként a kapott segítség, támogatás visszatérítését vállalnia kell, beleértve a konzuli díjat is. Ugyanakkor a védelmet kapott polgár állampolgársága szerinti állam valamennyi felmerült kiadást köteles megtéríteni a segítséget nyújtó ország (hatóság) kérése szerint.

– A segítséghez, megtérítéshez szükséges nyomtatványokat egységesítették

A hazatéréshez leggyakrabban szükséges okmányokról fogadták el a 96/409/EK Tanácsi határozatot,²³ amelynek értelmében a másik tagállam diplomáciai vagy konzuli képviselője meghatározott formájú sürgősségi okmányt bocsát ki. Az egységes okmányt csak egyszeri utazásra lehet felhasználni az állandó lakóhelyre visszatéréshez. A kibocsátás feltétele, hogy (1) az eredeti úti okmányt ellopták, elvesztették, megsérült vagy nem lehet hozzáférni, (2) az országban nem érhető el saját állampolgársága szerinti képviselő, (3) saját állampolgársága szerinti hatóság valahogyan igazolta kilétét. Az okmányhoz a hazatéréshez szükséges anyagi fedezetet is biztosítják.

E szabályok alapján tehát *nem érvényesíthető közvetlenül a védelemhez való jog*, ehhez bizonyosan a belső jog tételes anyagi jog és eljárási rendelkezéseire, illetve a képviselőkre, konzuli működésre vonatkozó kötelezettségek meghatározására van szükség.

A hazai jogi alapok

A fentiek nyomán nem csoda, ha nagy elvárásokkal tekintünk a hazai jogra, vajon valóban nyújt-e megfelelő biztosítékokat ahhoz, hogy az állam külföldön is teljesítse alapjogvédelmi kötelezettségeit, olyan mértékben, amelyet a nemzetközi jog és a fogadó állam lehetővé tesz ott tartózkodó, jog- és érdekvédelemre szoruló állampolgáraink számára. Ennek elemei a következők.

1. *Alkotmány.* A gyéren csordogáló hazai irodalmi feldolgozás 1987-ben említi meg először, hogy az Alkotmányba illeszendő lehetne az állampolgárok külföldön való jog-és érdekvédelme a konzuli védelem révén, de fenntartva az államnak ebben a mérlegelési jogot, hogy kinek és mely esetekben biztosítja azt.²⁴ Nem biztos, hogy ennek hatására, de az 1989-es alkotmány-reform során bekerült ez a jog az alaptör-

²³ Official Journal L168, 06/07/1996.

²⁴ ÉLÍÁS PÁL: Állampolgáraink jogainak és érdekeinek védelme külföldön. *Külpolitika*, 1987/4.szám 23–31. p.

vénybe, mégpedig kifejezetten az állampolgársági jogviszony keretében.²⁵ Milyen kérdések vetődnek fel az Alkotmány e regulája alapján?

– A védelemhez való jog alanyi jognak tűnik, de bizonyosan nem abszolút jog, mert az Alkotmány 8. §-a értelmében törvény azt, a lényeges tartalom kivételével korlátozhatja. Egyebekben a korlátozásra az Alkotmánybíróság által kifejlesztett arányosság és szükségesség mércéje (alapjogi teszt) vonatkozik.

– A „Magyar Köztársaság védelme” kitétel egybemossa a diplomáciai és a konzuli védelem fogalmát, hiszen nem utal arra, vajon a helyi jogorvoslati eszközök kimerítésétől függően vagy a nemzetközi felelősséget megalapozó cselekmény esetén nyújtjuk a védelmet. Sajnos az Alkotmányt módosító törvény indoklása sem igazít el, mert az annyit árul el, hogy a védelmet a „külképviselési szervek útján” biztosítják. Ez inkább a konzuli védelem értelmezést sugallja.²⁶

– Kontextusa szerint a védelemhez való jog az állampolgárságból eredő jogviszony. Így érvényesülnie kell a megkülönböztetés tilalmának, függetlenül attól, hogy az illető milyen jogcímen szerezte a magyar állampolgárságát.²⁷ Másfelől, nem biztosítjuk a védelmet, ha a kettős állampolgárként a fogadó állam polgára. Ugyanakkor a védelemből kizárjuk a menekültként elismerteket (akik egyébként a magyar állampolgárokkal azonos jogállásukat, hacsak törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik)²⁸ és a hontalanokat (akikről hazai jogszabály külön nem rendelkezik, csak nemzetközi egyezmény).²⁹ Ez nem ellentétes a nemzetközi joggal, ahogy az sem, ha a védelmet kiterjesztjük. Ráadásul, a menekültekkel kapcsolatosan az idézett törvényi klauzula kellően homályos ahhoz, hogy a menekült jogállásáról rendelkező – egyébként kérharmados országgyűlési elfogadást követelő – törvény kiterjessze a védelmet rájuk, mint ahogy egy bármilyen kormányrendelet ettől eltérően abból kizárhatja őket.

– A védelemre, a szöveg szerint, csak a törvényes külföldi tartózkodás alatt van joga a polgárnak. Szakmai tévedés, hiszen nem igaz, hogy ott kell tartózkodni, mert például a határon visszafordítás, vagy hagyatéki ügyben fellépés éppen a nem tartózkodás miatt vagy alapján merül fel. Valójában a külföldön védendő jogról, érdekről van szó. Hazatérve a megkeresés vagy jogsegély szabályai alapján a magyar közigazgatást, bíróságokat veszi igénybe a polgár, nem pedig a konzuli védelmet. Ezért a külföldön tartózkodás nem jó fogalmi elem. További gond, hogy a „törvényesség” vajon a magyar vagy a fogadó állam szerint értendő-e? Hiszen a kifelé utazás szinte mindig

²⁵ Alkotmány 69. §, amelyet az 1989. évi XXXI. törvény iktatott be: „(1) A Magyar Köztársaságban senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani. (2) Magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet. (3) Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.”

²⁶ HARGITAI JÓZSEF: Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi kérdései. ÉLÍÁS PÁL: A konzuli jog és a diplomáciai védelem alkotmányos kérdései. In: Bragyova András (Szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest (1997) 137–153. p., 115–134. p.

²⁷ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 1. § (1) bek.

²⁸ A menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. tv. 17. §, valamint az ENSZ menekültekről szóló, 1954. július 28-án Genfben elfogadott egyezménye (kihirdette az 1989. évi 15. tvr.) Függelék 16.cikke értelmében a menekült útlevel kiadása nem jogosít diplomáciai vagy konzuli védelemre.

²⁹ A hontalan személyek jogállásáról 1954. szeptember 28-án New Yorkban elfogadott egyezmény (kihirdette a 2001. évi II. tv.) Függeléke 16. cikke értelmében ipso facto nincs joga a hontalan útlevel kibocsátó állam hatóságánál a konzuli vagy diplomáciai védelemre.

törvényes,³⁰ míg a fogadó országban éppen a törvényesség hiányában merül fel a védelmi igény. A fogadó ország joga nem ronthatja le a küldő állam joga szerinti jogvédelmet, ráadásul úgy, hogy a jogellenességet még autentikus módon ki sem mondták.

– A védelmet az állam, a Magyar Köztársaság nyújtja. Mivel alanyi jogként lényegében az állami szuverenitás alapján felvállalt diplomáciai védelem kizárt, a zavart azonnal lehetne megszüntetni, ha konzuli szervekről rendelkeznenek. Másfelől, mivel a védelmet nyújtó címzett nem egyértelmű, a védelemhez való jog nem kényszeríthető ki.

Összességében az 1989-ben az alaptörvénybe beemelt konzuli védelemhez való jog módosítása, pontosítása szükséges, hiszen *e jog érdemét és lényeges tartalmát maga az Alkotmány korlátozza.*

2. *A konzuli védelemről szóló törvényt az Országgyűlés 2001. június 12-én fogadta el.* Elkészítését az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, konkrét panaszügyek³¹ kivizsgálása eredményeként sürgette, mert „a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok jogvédelméről szóló törvény hiánya az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamhoz, illetve az ebből eredő jogbiztonsághoz, az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerinti alapvető jogok védelméhez, valamint az Alkotmány 69. § (3) bekezdésében a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok számára biztosított érdekvédelemhez való *alkotmányos joggal* okozó visszásságot”, különösen pedig a kérdés miniszteri rendeletekben szabályozása.³² A biztos által tett ajánlások és jelentések

– kitértek a külképviseletek fejlesztésére, megfelelő személyi és tárgyi ellátására, hogy megfelelő gondossággal, szakmai felkészültséggel tudjanak eljárni.

– Mivel a külföldön tartózkodás alatti védelmet állampolgári alapjognak tekinti, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében erről az alapvető jogról is törvényben kell rendelkezni. Annál is inkább, mert a bécsi egyezmény és a kétoldalú konzuli megállapodások nem írnak elő konkrét kötelezettségeket a konzuli tisztviselők számára. A meglévő „Konzuli Kézikönyv” hasznos, de nem nyújt az állampolgár számára törvényi garanciát.

– 2000 júliusában a kül- és az igazságügyminiszternek ajánlotta törvény megalkotását. Míg az igazságügyi tárca vezetője ezzel egyetértett, a külügyminiszter az ajánlást visszautasította, azzal, hogy kevés nemzetközileg a példa az önálló konzuli törvény alkotására, és különben sem kell minden kérdésben törvényt alkotni. Az erre válaszoló országgyűlési biztos rámutatott, hogy alapjog tartalmát, lényeges garanciát és korlátait kell csak törvényben meghatározni, a technikai kérdéseket például nem. Ugyanakkor egyértelművé kell tenni, milyen cselekmények, intézkedések elvégzését várhatja el *az állampolgársági jogviszony részét képező alanyi jogon* a külképviseleti szervektől az állampolgár.

– Az országgyűlési biztos által tett 1999. és a 2000. évi parlamenti jelentésre reagálva, az igazságügyminiszter a Kormány nevében ígértett tett a kérdés törvényi szabá-

³⁰ A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. tv. szerinti körendi (büntetőjogi, köztartozás) korlátozás el- lenére kiutazók száma elhanyagolható.

³¹ OBH 73394/1997., 7301/1998., 3952/1999. (<http://www.obh.hu/allam/jelent/>).

³² Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2000. évi jelentése 3.12. fejezet (<http://www.obh.hu/allam/jelent/>).

lyozására. Erre alapozva az országgyűlési biztos a miniszterelnöknek ajánlást tett, hogy kezdeményezze a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok védelmének törvényi szabályozását.

A törvényjavaslat parlamenti vitájában a Kormány képviselője³³ három dologgal magyarázta, miért kell törvényt alkotni. Egyrészt a védelem alapvető állampolgári jog, és bár szabályainak zömét a nemzetközi egyezmények (bécsi egyezmény, bilaterális konzuli szerződések) alkotják, a hazai szabályozás alacsony szintű és nem egységes. Másrészt, az országgyűlési biztos határozottan kiállt a törvényi szintű szabályozás mellett. Harmadrészt pedig az EU csatlakozás is igényli a konzuli vívmányok átvételét, „bár a jogharmonizációnak nem elengedhetlen feltétele a törvényi szintű kodifikáció, mivel az Unió tagállamainak a gyakorlata is különböző ebben a kérdésben”. Ennek érdekében a ma konzuli feladatot ellátó 76 nagykövetséget és nagykövetségi hivatalt, 17 főkonzulátust és 143 tiszteletbeli konzuli képviselőt magában foglaló konzuli hálózat, lényegében az eddig ellátott, rendeleti és nem szükségképpen publikus előírásokban meghatározott feladatokat immár törvényi keretek között fogja végezni. Ami pedig az eljárási szabályokat illeti, a törvényjavaslat a jelentős távolság, a fogadó állam hatóságaival való közreműködés, a sajátos szervezeti és kommunikációs lehetőségek miatt, atörvényjavaslat „szabályozza az államigazgatási eljárás általános szabályaitól való eltéréseket.”

A kormány-koalíciót alkotó pártok képviselői³⁴ annyit tettek ehhez hozzá, hogy az 1989 óta alapjoggá emelés megkívánja a polgár lehető legmagasabb szintű jogbiztonságát és a közérthető rendelkezéseket. Többször visszatért az a gondolat, hogy a törvény azért is fontos, mert a szomszédságban és másutt is magyarok milliói élnek, ám nem tették hozzá, hogy nemzetiségként, emigrációban vagy magyar állampolgárként. Így a határon túliakkal kapcsolatos politizálást kissé összecsúsztatták a konzuli védelemmel, bár szinte egyidőben folyt a szomszédos államokban élők kedvezményeiről a törvényjavaslat feletti vita. (Mint utóbb látjuk, a konzulátusoknak a magyar igazolványok kiadásában valóban lett szerepe.)³⁵ Hangsúlyozták, hogy a Külügyminisztérium munkáját segíti majd a törvény, ugyanakkor úgy fogalmaztak, hogy a konzul közigazgatási feladatait nem érinti az új szabályozás, azaz minden marad a régiben. Egyetlen ötletként javasolták, hogy a magyar külképviseletek és konzulátusok címjegyzékét (esetleg egyéb broszúrákat) helyezték el a határátkelőhelyeken, pénzváltóknál is a polgárok tájékozottsága érdekében.

Az ellenzék hiányolta, vajon az előterjesztésben miért nem ad számot a Kormány a konzuli rendszer fejlesztéséhez szükséges igényekről, anyagi következményekről. Ugyanis az elfogadott költségvetésben az egységesebb konzuli védelem eleve növelni fogja az ügyterheket, ám ennek többletköltségeit nem határozták meg. Mivel a Külügyminisztérium képviselői is „egyértelműen megerősítették, hogy a konzuli szolgálat valahol a tartalékai végső határáig feszítve dolgozik”, csak máshonnan lehet fedezetet elvonni, az ott dolgozók teljesítőképessége a végéhez közeledik. Másfelől, a konzuli

³³ MARTONYI JÁNOS külügyminiszter expozéja, *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 38. felszólalás (2001)

³⁴ BÁNKI ERIK (FIDESZ) *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 40. felszólalás, CSAPODY MIKLÓS (MDF) 42. felszólalás, Balla Mihály Tibor (FIDESZ) 44. felszólalás, Kurucsei Csaaba (FKGP) 48. felszólalás.

³⁵ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról, 318/2001. (XII. 29.) Kormányrendelet a magyar igazolvány és a hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásról (4.§ értelmében igazolást állít ki a diplomáciai és konzuli képviselő, 8. § értelmében kézbesíti az igazolványokat). Például a 2002/2002. (I. 11.) Kormányhatározat a konzuli rendszer informatikai megerősítésére 2 milliárd forintot biztosított.

hálózat igen lyukas. "Foghíjassá vált az elmúlt években azáltal, hogy néhány olyan konzulátust is becsukni kényszerültünk, egyébként nem kritizálható anyagi megfontolásokból, amelyek távol estek az adott ország fővárosától, ahol egyébként a konzuli szolgálat továbbra is működik.[...] Ahová pedig egyre több magyar turista látogat el, a tapasztalat az, hogy ott egyre több ügy van." Egyszóval a konzuli szolgálat anyagi és technikai feltételeit, kapacitását, kiépítettségét javítani kell.³⁶

A kritika másik eleme az alkotmányos alapjog törvényben rögzített garanciáira és a konzuli védelem szakszerűségének, hatékonyságának a növelésére vonatkozott. „A konzuli védelem egy meglehetősen sokrétű, sokmindent magában foglaló, de klasszikusan semmit nem teljesen tartalmazó védelmet, képviselőt jelent, hiszen a konzul egyszerre államigazgatási ügyintéző, közjegyző és ügyvéd, de egyik sem teljes mértékben.” Ahhoz, hogy ennek főbb elemeit jogilag áttekintse a törvényhozás, a törvényjavaslat mellé be kellett volna mutatni a végrehajtási rendeleteket is – a jogalkotási törvény³⁷ követelménye szerint – ezzel bizonyítva azt is, hogy egységessé válnak a rendeleti szintű normák. Így lehet csak megítélni, mi kívánkozik törvénybe, és milyen technikai, eljárási ügy kerülhet rendeleti szintre. Például a jogorvoslatra vonatkozó kérdések biztosan törvénybe kívánkoznak, hiszen biztosítékot kell adni a konzul mulasztása, hallgatása, jogszerűtlen vagy célszerűtlen, esetleg kései vagy szakszerűtlen intézkedésével szemben.³⁸

A módosító indítványok csekély száma (14) jelezte, hogy bár eltérően ítélték meg a többes állampolgárok konzuli védelemhez való jogát, a hazatérés és a konzuli kölcsönnyújtásának, a visszatérítés elengedésének kérdését, komoly politikai vagy jogi érdeklődést a törvényjavaslat nem váltott ki. Nem csoda, ha az előterjesztő a három perces zárszámban mindenkit megnyugtatott: nem gond sem a törvény alatti szabályozás egységének hiánya, sem a konzuli hálózat túlterheltsége. „Szeretnék arra utalni, hogy azért e feladatok eddig is adottak voltak, alacsonyabb rendű jogszabályokban részben megjelentek, részben olyan feladatok vannak, amelyek ugyan nem jelentek meg jogszabályban, de a konzuli hálózat eddig is el kellett lássa őket” [...] Ugyan „nem kétséges, hogy növekednek a feladatok, de ezt a Külügyminisztérium és a konzuli hálózat meg fogja oldani.” Mivel a hálózat bővül, ugyan nem a törvény miatt, hanem az EU csatlakozás következtében, ennek a költségvetésben biztosított a fedezete: 2001-ben 1,1 milliárd forint, 2002-ben pedig 1,28 milliárd forint előirányzat szerepel. A bővülés elsősorban a szomszédos országokra koncentrál. Ami pedig a végrehajtási rendeleteket illeti, azok most készülnek, és éppen azért nem fejezték be, mert tartalma a törvénytől függ majd.³⁹

A kormányzat tehát *nem kívánta elkötelezni magát sem jogilag, sem igazgatási, szervezeti szempontból a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok mai jog- és érdekvédelme szintjének emelése mellett.* Elsősorban az országgyűlési biztos és az uniós jogharmonizáció készítette a hatályos publikus és nem publikus rendelkezések konszolidált szövegének megalkotására.

Milyen törvény született? A 23 szakaszból álló, 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről, főbb tartalmi elemei a következők:

³⁶ BÁRSONY JÁNOS (MSZP) *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 46. felszólalás.

³⁷ A többször módosított 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról.

³⁸ HANKÓ FARAGÓ MIKLÓS (SZDSZ) *Országgyűlési Napló*, 197. ülésnap, 50. felszólalás.

³⁹ MARTONYI JÁNOS külügyminiszter előadói válasza, *Országgyűlési Napló*, 206. ülésnap, 450. felszólalás.

a) *A konzuli védelem és tevékenység néhány alapelve*

– *Konzuli szolgálat útján biztosított érdekvédelem.* Az állampolgárok emberi jogait, alapvető szabadságait és érdekeit egyaránt akarja érvényre juttatni és védeni a törvény a preambulumban. Az érdekvédelem fogalma jogilag nem értelmezhető (pl. közérdek, jogos érdek kifejezés a közjogban ismert tétel, míg az érdekvédelem a munka világában szerepelt eddig). Az Alkotmány az állampolgár védelméről szól, a törvény ezt a preambulumban jogvédelemre, szabadságok védelmére és érdekeinek védelmére bontotta szét. A tételes szabályozásban [1. § (1) bek.] azonban csak a konzuli védelem fogalmáról van szó, amelyet az állampolgár külföldön történő érdekvédelmével azonosítanak. Ugyanakkor, a konzuli szolgálat nem szükségképpen magyar hatóságot jelent, mert az EU tagállama is elláthatja ezt, ha a fogadó állam ezt nem ellenzi [3. § (4) bek.].

– *A konzuli védelem elsődlegessége.* Ennek ellátását a további közigazgatási feladatok nem hátráltathatják [1. § (2) bek.]. Ebből következően a konzuli védelem is közigazgatási feladat.

– *A konzuli védelem jogi szabályozottsága.* Mivel a konzuli védelem is közigazgatási feladat, amelyet a konzuli szolgálat lát el, és mert számára feladatokat csak nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet határozhat meg [1. § (2) bek.], sőt a konzuli szolgálat köteles tiszteletben tartani a hazai és a fogadó állam jogszabályait, a védelem joghoz kötöttsége egyértelmű követelmény. Mivel alapjogról van szó, kormányrendeletben csak az alapjoggal közvetetten kapcsolódó, lényegi tartalmat nem érintő szabály szerepelhet a jogállamiság értelmében. Ezért a végrehajtási szabályok a védelem szempontjából csak technikai szabályokat tartalmazhatnak, korlátozó szabályokat biztosan nem.

– *Mérlegelés alapján nyújtott védelem.* Az eset összes körülménye és a helyi viszonyok alapján választja meg a védelem szempontjából legmegfelelőbb intézkedést, annak módját a konzuli szolgálat. [1. § (4) bek.]. Ugyan a legtöbb közigazgatási eljárásban a köztisztviselő a bizonyítékokat egyenként és összességében mérlegeli, de itt nem erről van szó, mert az elv alapján a szabályozás eleve az eljáró hatóság alanyi jogává teszi, hogy szabadon válasszon jogosítványai közül. Úgy tűnik a mérlegelés az eljárás megindítására, a nem tevésre, az eljárás megszüntetésére is kiterjed.

– *Kérelmre vagy hivatalból nyújtott védelem.* Az előző elvre is figyelemmel, ha hivatalból indít eljárást a konzuli szolgálat, azt az ügyfél visszautasíthatja [19. § (3) bek.], ám nem világos, ennek alapján megszűnik minden esetben az eljárás vagy sem. A hivatalból indított eljárás elindítása valószínűleg nem tartozik a mérlegelési jogkörbe, bár ennek ellenkezőjét nem mondja ki a törvény. Az bizonyos, hogy az okirat-kiadási, tanúsítvány-készítési és diplomáciai felülhitelesítési eljárás megindítása az ügyfél kérelméhez kötött, noha nem minden kérelemre kötelező megindítani az eljárást [19. § (1), 15. § (4) bek.].

– *Magyar állampolgár és jogi személy érdekvédelme.* Az Alkotmány alapjogként az állampolgárokkal kapcsolatosan rendelkezik a védelemről, ám a törvény a konzuli védelmet kiterjeszti a magyar állampolgárokra túl [3. § (1) bek.] a jogi személyekre is, mert annak rendelkezései „megfelelően irányadók” rájuk [20. § (1) bek.]. Ez azt jelenti, hogy e ponton a jogi személy alapjogi jogképességét⁴⁰ tiszteletben tartja a

⁴⁰ 28/1991.(VI. 3.) AB határozat vezette be e tételt.

törvény. Persze e tétel minden egyes jogviszonyban egyértelmű rendelkezést kíván meg (például az adatvédelmet az Alkotmánybíróság a jogi személyekre is kiterjesztette, és ennek a kezelt adatok tartalmában, a kezelési szabályokban is tükröződnie kellene).⁴¹ Nem egyértelmű, hogy mely rendelkezéseket kell mindenképpen kiterjeszteni a jogi személyekre, éppen az érdekvédelem sokféle értelmezhetősége miatt, továbbá milyen jogi személyeket kell érteni e kitétlen (magyarországi székhelyű, bejegyzésű). Célszerű lett volna egy utaló szabállyal meghatározni ezt (pl. cégjog, nemzetközi magánjog), bár egy közjogi törvény inkább saját meghatározást igényelt volna.

– *Nemzeti elbánás elve.* Kétféle értelemben is beszélhetünk erről. Egyrészt a többes állampolgárok a fogadó állam szabályai szerint részesülhetnek ott védelemben, ha magyar és a fogadó állam állampolgárságával is rendelkeznek [3. § (2) bek.]. Másrészt, majd az EU tagság elnyerésével a magyar konzuli szolgálat által az uniós polgárnak nyújtott védelem a magyar állampolgárokéval azonos [3. § (5) bek.]. E ponton a törvény ismét túllépte az Alkotmányt. Taggá válva persze a közösségi jog eleve, e kitéttől függetlenül megköveteli a nemzeti elbánást, mégpedig a közösségi jog által megszabott tartalommal.

b) A konzuli védelmi feladatok

A konzuli szolgálat nem csak védelmi feladatokat lát el, hanem egyéb közigazgatási feladatokat is, továbbá éppen a sokrétű mérlegelési lehetőség miatt, igen vegyes, előkészítő cselekmények révén végezheti hatékonyan érdekvédelmi munkáját. Éppen erre tekintettel az alábbiakban csak az érdekvédelmi tevékenységét helyezük középpontba.

– *Állampolgárok felkészülésének elősegítése a külföldi utazásra, tartózkodásra* [4. § (1) bek.], ám ennek eszközeit a törvény nem határozza meg, a gyakorlatban a minisztériumi honlap, szórólapok, közérdekű felhívások útján valósítják meg.⁴² Mivel ez csak „tájékoztató jellegű”,⁴³ tartalmáért, frissességéért nyilván nem is vállalnak felelősséget (Vhr. 5. §).

– *Felvilágosítás* (1) a gyógykezelés, kárigény vagy büntetőjogi igény érvényesítéséről, ha a polgár megbetegedett, baleset vagy bűncselekmény áldozata lett [6. § (1) bek.], (2) eltemetéshez vagy a halott hazaszállításához szükséges intézkedésekről [11. § (1) bek.], (3) szabadságában korlátozottnak, milyen ügybe került és milyen jogszabályok vonatkoznak rá, (4) távollévő vagy szabadságában korlátozott hogyan választhat védőt, képviselőt és vehet igénybe tolmácsot, fordítót [13. § (2), 8. § b), d)]. Felvilágosítást csak a fogvatartott ügyében tesz kifejezett kérésre, egyébként, úgy tűnik, hivatalból kell felvilágosítást adnia.

– *Haladéktalan fellépés a fogadó állam illetékes hatóságánál:* (1) magyar állampolgár diszkriminációja, vagy/és magyar állampolgárok alapvető jogainak súlyos vagy rendszeres megsértése esetén, ha a polgár „bajba jutott”, továbbá (2) baleset vagy bűncselekmény áldozatainak személyiségi jogainak, méltóságának, személyes adatainak kezelésével okozott jogsértés miatt [4. § (2), 6. § (4)–(5) bek.], vagy (3) távol-

⁴¹ 34/1991. (VI. 24.) AB határozat, figyelemmel az 1992. évi LXIII. törvényre és az Európa Tanács Egyezményére, amely az egyének védelméről szól a személyes adatok gépi feldolgozása során (kihirdette az 1998. évi II. tv.).

⁴² <http://www.kum/konzuli/taj/konzsegitkulf.html> teszi közzé például „Konzuli segítségnyújtás külföldön” c. brosrát.

⁴³ 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól (a továbbiakban: Vhr.).

lévő érdekében hozandó ideiglenes intézkedés érdekében [13. § (1) bek.]. A törvény nem határozza meg, hogy ezt kérelemre vagy hivatalból teszik, netán párhuzamosan a jogorvoslati kérelemmel, esetleg csak az érintett fellépésének hiányában, hogy ez formális eljárás megindítását vagy csak bejelentést, jelzést jelent-e (pl. javaslatétel magyar szakértő részvételére). A szabályozás arra helyezi a hangsúlyt, hogy a fogva tartott polgár ellenezheti a fellépést [10. § (1) bek.], de nem tudni, a fellépés visszautasítása nem kérelemre indult fellépés esetén is irányadó-e, mikortól, hiszen a nem teljesen cselekvőképes törvényes képviselőjének nyilatkozatahiányában is folytatja a konzul az érdekvédelem ellátását [10. § (2) bek.].

– *Értesítés* a távollévőnek az érdekében megtett intézkedésekről [13. § (2) bek.] vagy a hozzátartozóknak, ha a (1) polgár meghalt, (2) baleset, betegség, bűncselekmény áldozata lett, illetőleg (3) személyes szabadságát korlátozzák [6. § (3) bek., 8. § c), 11. § (1) bek.].

– *Segítség a hazatéréshez*: e téren is igaz a szabad választás és mérlegelés, beleértve az új útiokmány kiadását, ha az eredeti elveszett, ellopták vagy megrongálódott [5. § (2) bek.], valamint a katasztrófa, háború vagy fegyveres összetűzés eseteit [7. § (1)–(3) bek.]. Kevésbé számonkérhető szabály, hogy a kiskorúak vagy terhes anyák ügyében „fokozott gondossággal”, sőt egyébként is soron kívül kell eljárni [Vhr. 8. § (3) bek., 12. § (1) bek.].

– *Segítség az önségélyhez* bajbajutás, betegség, baleset, bűncselekmény áldozatává váláskor [5. § (2), 6. § (5) bek.]: ez magában foglalja a tanácsadást, hogyan tud hozzájutni családtagoktól, otthoni bankjától anyagi forrásokhoz, valamint a közreműködést, hogy hozzájusson családtagtól, otthoni bankjától anyagi forrásokhoz. Ebből a forrásból kell fizetnie a fogvatartottnak az ügyvédet, tolmácsot, sőt az óvadékot is. Ehhez a konzuli kölcsön nem jön szóba a jogvédelem nagyobb dicsőségére (Vhr. 9. §).

– *Konzuli kölcsön* nyújtása a hazatéréshez, ha (1) a hazatéréshez nincs más anyagi forrása, (2) vagy van, de amiatt a késedelem súlyos érdeksérelmet okoz, (3) valós adatokat közöl a kérelmező (igazmondási kötelezettség), (4) korábban nyújtott kölcsönt visszafizette (nem áll fenn tartozás) [5. § (3)–(4) bek.]. Továbbá a döntés része a rászorultság vizsgálata (amely a szociális jogszabályok szerinti értelemben éppen a visszafizetés reménytelenség esetén áll fenn), a fogadó ország viszonyainak mérlegelése, valamint a kölcsön nagyságát befolyásolja, hogy a lehető leggazdaságosabb legyen a hazatérés költsége, útközben pedig csak az „elkerülhetetlen mértékben” szabad étkezni belőle. Mivel a készpénz átadása esetleg túlzottan csábító lehet, a konzul szerzi be a menetjegyet és adja át (Vhr. 7–8. §). Ezzel sikerülhet a leginkább megalázó érdekvédelmi eljárást kialakítani, és mert sem az eljárás határideje, sem a jogorvoslaté az általános szabályokat nem követi, nyugodtan elhalhat a jogerős döntésig a bajba jutott.

– *Kölcsön visszafizetésének elengedése*, mérlegelés alapján, részben vagy egészben, a tárca vezetőjének döntése értelmében, „különös méltánylást érdemlő esetekben” [5. § (5) bek.].

– *Evakuálás*: katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén alapvetően az érintett egyetértésével, kivéve, ha az egyetértés beszerzése miatti késedelem veszélyeztetné a polgár életét, testi épségét [7. § (4) bek.].

– *Személyes látogatás, szemle*: több polgár súlyos sérülésével, halálával járó szerencsétlenség helyszínén [6. § (2) bek.] vagy a fogvatartó intézményben [9. § (2) bek.],

de csak „lehetőség szerint”, azaz ismét mérlegelése szerint. Egyetlen kivétel, ha a fogvatartott kiskorú, nem teljesen cselekvőképes vagy terhes asszony, mert akkor kötelező. A hozzá intézett kérelmet, közlést azonban minden esetben meg kell vizsgálnia, és „a helyi körülményekhez, lehetőségekhez képest azok teljesítését elősegíteni”, esetenként a külügyi tárca instrukciója szerint, illetőleg a magyar sajtótermékeket eljuttatva, persze csak „lehetőségeihez mérten” (Vhr. 10. §).

– *Ellátásról gondoskodás* a külföldön elhalt polgár után maradt, nem teljesen cselekvőképes magyar állampolgárról [11. § (2), 12. § (2)–(3) bek.]. A megfogalmazásból egyértelmű, hogy ez az ügy átadásával valósul meg, jelzést adva az erre hivatott szervezetnek (pl. gyám, gondnok kirendelését kezdeményezi, segíti a hazatérést, magyar gyámhatóságot értesíti, illetőleg „pl. karitatív szerv közreműködésével”) [Vhr. 11. § (3) bek. c)].

– *Hagyaték ügyében intézkedés*: hagyaték biztosítása, felhívás közzététele [11. § (3)–(4) bek.], például ismeretlen örökös felkutatása érdekében „a Külügyminisztérium honlapján közleményt tesz közzé az örökhagyó ismert adatairól” [Vhr. 11. § (6) bek.].

– *Közzokirat kiadása* (konzuli okirat, tanúsítvány kiállítása, hiteles fordítás, fordítás helyességének tanúsítása) szintén mérlegelési jogkörben, de zömmel a közjegyzőkre vonatkozó szabályok szerint⁴⁴ (14. §).

– *Felülhitelesítés* (magyarországi illetve külföldi felhasználás céljából fogadó ország, magyar hatóság közokiratainak aláírás, bélyegző hitelességének igazolása), amelyet meg kell tagadni, ha a valódiság kétséges (15. §). Eszerint nem végeznek tényfeltárást, csak a meglévő mintákkal vetik egybe a bemutatott okiratot.

c) A konzuli tevékenység eljárási és adatkezelési szabályai

– *Az általános államigazgatási eljárási garanciák lerontása*. Az érdekvédelem során figyelembe kell venni a fogadó állam szabályait, továbbá nemzetközi szerződések rendelkezéseit, amelyek kevésbé foglalkoznak eljárási ügyekkel. E téren a küldő ország rendelkezései nagyobb terjedelemben határozzák meg az érdekvédelmi eljárást. A törvényben nem érintett kérdésekben a közjegyzői törvény, valamint az államigazgatási eljárás általános szabályai az irányadók (19. §). Noha az Áe-től csak az abban meghatározott kérdésekben lehetne eltérni, a konzuli törvény nem éppen ezen a vonalon halad (pl. Áe-ben szereplő szabályt ismétel meg, ugyanakkor korlátlan felhatalmazást ad a külügyminiszternek eljárási szabályok alkotására, noha ő a jogorvoslati szerv) (21. §). Különösen az eljárási és jogorvoslati határidők saját, Áe-től eltérő szabályozása hiányzik. Ezzel a meglévő, ügyfelet védő általános garanciák szintje alá került a konzuli érdekvédelem.

– *A kezelt személyes adatok köre csak részben meghatározott* (személyazonosító adatok), a zömét a törvény a konzul mérlegelési jogkörébe utalja, amelyben eldől, hogy „szükséges” [16. § (1) bek.], esetleg „az érdekvényesítéshez szükséges”-e az adat [16. § (5) bek.]. Ez elsősorban azért sérti a személyes adatok kezeléséről szóló törvényt, mert a konzuli eljárások meg nem határozható köre hivatalból is lefolytatható, amelyekben eleve kizárt az érintett önkéntes adatátadása, tehát törvénynek kell elrendelnie az adatkezelést. A konzuli kölcsönre vonatkozó eljárásban szereplő adatok között ugyanakkor feleslegesnek tűnő is szerepel (pl. a kérelmező munkahelye).

⁴⁴ 1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről és a végrehajtásáról rendelkező 13/1991. (XI. 26.) IM rendelet.

lyének címe, foglalkozása, mely bankfióknál és milyen számon vezet számlát), hiszen eleve közokiratról és adók módjára behajtandó követeléssé válik a kölcsön (Vhr. melléklete). További kezelendő adatkört szabnak meg a közjegyzői jogszabályok, de mert azok közül semmit sem zár ki e törvény, teljességében irányadók. Ugyanakkor eltér a két szerv tevékenysége és jellege. Különösen azért, mert a közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez, eljárása során csak a törvénynek van alávetve, és nem utasítható. Így meglehetősen bizonytalan, milyen személyes (köztük szenzitív) adatokat kezelhet a konzul.

– Az adatkezelés jogszerűsége megkivánná az adatkezelés céljának, a tárolás idejének, törlésének adatfajtanként való meghatározását, valamint az adatok továbbításának a hézagmentes szabályozását. Ezek közül a törvény (16–18. §) csak (1) az adatkezeléshez való hozzájárulásról rendelkezik (kérelemre indult eljárásban, vélelmezett hozzájárulás ismeretlen helyen lévő, nyilatkozat megtételében akadályozott személynél), (2) az öt évig megőrzendő adatszolgáltatási nyilvántartásáról, (3) az adatigénylők köréről (magyar büntetőeljárást folytató hatóság, nemzetbiztonsági szolgálat, közeli hozzátartozó vagy bárki, ha az érintett nem ellenzi) rendelkezik. Külön szól az iratokba való betekintésről és az iratokban foglaltakkal kapcsolatos felvilágosításról, amely egyben személyes adatokhoz való hozzáférést is jelent. Ugyanebben a szakaszban említi az adatok nyilvánosságra hozatalát, amelyet tilt, ha az hátrányosan befolyásolná az érdekvédelem ellátását, illetőleg a küldő és a fogadó ország közötti kapcsolatokat. A törvény itt sem követi az adatvédelmi törvényt, de a titokvédelmi szabályokat sem, mert keveri a fogalmakat.

2. A konzuli szolgálat elemei

– A konzuli szolgálat magában foglalja a diplomáciai és konzuli képviseletet, a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviseletet és a Külügyminisztériumot, amelyek jegyzékét, így az adott konzuli kerületek kiterjedését évente, míg a változásokat három munkanapon belül közzéteszi a külügyminiszter. (2. § (1), (4) (5) bek.)

– Hatósági jogkört azonban csak a konzuli tisztviselők, a Külügyminisztérium és egyes ügyekben a külügyminiszter (jogorvoslat, kölcsön visszafizetés elengedése) [2. § (2) bek.] láthat el. Ezen belül további feltétel 2002 januárja után kiküldött esetében, hogy a hatáskört gyakorló (1) köztisztviselő legyen, ez pedig eleve csak magyar állampolgár lehet, (2) közigazgatási alapvizsgát tett és konzuli szakmai tanfolyamon vett részt, konzuli szakmai vizsgát tett, és legalább két éve közszolgálatban áll, amelyből három hónapot az irányító minisztériumban (Konzuli Főosztályon) dolgozott vagy (3) jogi szakvizsgával vagy konzuli közigazgatási szakvizsgával rendelkezik, és legalább egy hónapig a a Konzuli Főosztályon dolgozott (Vhr. 1., 14., 15. §). Ezt nem tekinthetjük megnyugtatóan magas követelményszintnek, legfeljebb csak abban a tekintetben, hogy a tiszteletbeli konzulok vannak belőle kizárva.

– A külügyminiszter egyes konzuli feladatok ellátását azzal korlátozhatja, hogy az általános szabályoktól eltérően, azok ellátására egy másik konzuli kerületet jelöl meg. Kifogásolható, hogy mindezt törvényben megjelölt indok nélkül teheti meg [2. § (4) bek.]. Nem megnyugtató, hogy az okokat a miniszter saját rendeletében, önmagának szólóan (Vhr. 2. §) határozza meg, ráadásul azt is példálózva [„különösen akkor korlátozza, ha a fogadó ország közbiztonsága, közrendje, vagy a külképviselet

személyi (pl. a konzuli tisztviselő betegsége, halála) vagy tárgyi feltételeivel (pl. a minősített iratok vagy a szigorú számadású okmányok biztonságos őrzési feltételeinek hiánya, a kommunikációs lehetőségek korlátozottsága) összefüggő ok miatt átmenetileg nem lehetséges e feladatok ellátása”]. A döntés kontrollálhatóságát és például a külföldön lévő polgárok tájékozottságát nem javítja, hogy a változásokat közzéteszik a Magyar Közlönyben és a minisztériumi honlapon. Mellékesen, a bécsi egyezmény szerint a konzuli kerületen kívüli eljáráshoz a fogadó állam egyetértése szükséges.

Mivel az ENSZ egyezmény és a bilaterális konzuli egyezmények csak feladatokról és jogokról, mérlegelés alapján nyújtandó szolgáltatásokról rendelkeznek, a törvénytől vártuk, hogy a köztisztviselők számára kötelezettségeket és eljárási szabályokat határoz meg. Ezt azonban a törvény csak meglehetősen hiányosan tette meg, gyengítve ezzel az alapjog érvényesítésének lehetőségét. Ugyanakkor a 3. sz. táblázatból kitűnik, hogy az ENSZ egyezmény adta kereteket a bilaterális megállapodások nem töltötték ki, azt inkább megismételték, és kevésbé konkretizálták. Másrészt, a diplomáciai, konzuli képviselő jogvédelmi jellegű igénybe vétele a konzuli egyezményekkel szinteazonos mértékű a két- és többoldalú egyezmények keretében. Összességében tehát nem a párhuzamosság, hanem a hézagos szabályozás korlátozza a jogvédelmet.

3. *Végrehajtási jogszabályok.* Az egyes konzuli feladatok hatáskörre transzformálásának egyik biztosítéka, ha a törvény jogosítványokat (kötelezettségeket) fogalmaz a konzuli szolgálat számára, másik pedig a szükséges eljárási szabályok rendeleti szintű megalkotása. Az alábbiakban ezek funkcionális szabályait tekintjük át.

– *A segítséget kérő magyar állampolgárságának megállapítása* (Vhr. 3. §). Mivel általában a bajba került embernek nehéz a magyar állampolgárságát az útlevéllel, személyi igazolvánnyal vagy egy éven belül kiadott állampolgársági bizonyítvánnyal igazolni, azt vagy tisztázzák, vagy valószínűsítik. Ez utóbbi csak haladékat jelent az igazolásra, ameddig az érdekek védelmében szükséges halaszthatatlan intézkedéseket megteszik. Sajnos, egyikre sincs szabály, hogyan történik, milyen határidővel (nyilván az Áe. szerint 30 napos általános határidőn belül), és vajon a bizonyítás hiányában mi történik, a bizonyítási teher megoszlik-e a hatóság és a polgár között, lehet-e a nehezen beszerezhető okiratot az ügyfél nyilatkozatával pótolni (Áe.) vagy sem.

– *Cselekvőképesség megállapítása.* Ha a védelemre szoruló cselekvőképessége bizonytalan, mert nincs erről szóló hatósági határozat, akkor a konzul "az eset összes körülményeinek mérlegelésével, lehetőség szerint orvosi szakvélemény beszerzését követően" intézkedik [Vhr. 12. § (2) bek.]. Eszerint nem kötelező a szakértő igénybe vétele, ahogy ez általános a hazai jogban.

– *Jogvédelem.* A személyes ügyeinek vitében akadályozott polgár érdekében sokféle módon fellépő konzult nem hatja meg, ha valaki nem ért idegen nyelven vagy/és nincs pénze. „Önmagában az a tény, hogy az érintett magyar állampolgár nem beszéli a fogadó ország nyelvét, vagy nem rendelkezik a jogi képviselő meghatalmazásához szükséges anyagi eszközökkel, nem alapozza meg a konzuli tisztviselő képviselői jogosultságát, ha egyébként elegendő idő állt az érintett rendelkezésére a jogi képviselőténak megszervezéséhez.” [Vhr. 13. § (3) bek.]. Tehát a konzul nem joga-

sult és nem is köteles jogi képviselőről gondoskodni, esetleg a fogadó ország jogszabályai szerint azt maga ellátni.

– *Konzuli okiratok és tanúsítvány kiadása.* A konzulok e tevékenységét külön miniszteri rendelet szabályozza,⁴⁵ részletesen megszabva szinte ugyanazokat a képesítési, szakmai követelményeket, amelyeket a Vhr. a hatósági hatáskör gyakorlásánál ír elő. Az eltérés abban áll, hogy egyes hatósági cselekmény ellátásának (pl. konzuli tanúsítvány kiadásához két éves közigazgatási gyakorlat, alapvizsga és konzuli szakmai vizsga is elegendő, vagy fordítás hitelességének megállapításához középfokú nyelvvizsga) alacsonyabb a követelményszintje [ER 2. §, 5. § (1) bek.]. A közjegyzői minőséget igyekszik hangsúlyozni az ER, amennyiben bevezeti az érdekvédelmet kérő (ügyfél) kérésének visszautasítására vonatkozó szabályokat, valamint az utasíthatóság tilalmát. Az előbbi csak még tágabbá teszi a mérlegelési jogkörét (pl. ER 6.§, 13.§ szerint visszautasítja konzuli okirat kiállítását, ha „az eljárás nem kapcsolódik magyar állampolgár érdekeihez”, esetleg „aggályos körülményt észlel” vagy az átadandó értékek biztonságos őrzése a képviseleten nem biztosítható), miközben például a konzuli tanúsítványt kiállító e tevékenysége kapcsán „nem utasítható” [ER 6. § (1) bek.]. Mivel a konzul közigazgatási hierarchiában, sőt a tiszteletbeli konzul egy diplomáciai vagy konzuli képviselet felügyelete alatt működik, továbbá mert a miniszter a konzuli okiratok és tanúsítványok kiadásának törvényességét rendszeresen ellenőrzi, elbírálja a beérkezett panaszokat (az államigazgatásban ezt fellebbezésnek nevezik és a kapcsolódó biztosítékok rendszert alkotnak), aligha van garanciális szerepe az utasítás tilalmának. Az ellentmondásos szabályozást csak tetézi az adatkezelésre vonatkozó hiányos rendelkezések köre (pl. nem határozzák meg, a konzuli okiratok nyilvántartásába ki tekinthet bele, meddig őrzik, adatokat mikor törlik).

– *Tiszteletbeli konzulok csak érdekvédelmet végeznek?* A fentiekből következően, a hatósági feladatokból a Vhr. kizárja őket, egyebekben tevékenységükre a Vhr., a konzuli törvény, az ER, valamint egy külügyminiszteri rendelet⁴⁶ egyszerre irányadó, az „abban foglalt eltérésekkel” (Vhr. 14. §). Ez a szabály azonban ellentmondó, hiszen azonos szintű jogszabályok (miniszteri rendeletek) között a jogforrási hierarchia sem igazít el, ha tartalmi ütközést érzékelünk. Például a tiszteletbeli konzul magyar útlevelel iránti kérelmeket vehet át, amelynek során személyes adatokat kezel, azonosítja a kérelmező magyar állampolgárságát, és a kérelmet továbbítja három napon belül a felette irányító jogkört ellátó diplomáciai képviseletnek [R. 9. § (3) bek.]. Ez hatósági munka, de a Vhr. szerint nem lehet az, hiszen abból a tiszteletbeli konzulokat, a képesítési, állampolgársági, köztisztviselői jogviszony miatt kizárták. Hasonlóan homályos, hogyan adhat ki a tiszteletbeli konzul tanúsítványt magánokiratokkal kapcsolatosan, illetőleg magyar állampolgár életben létéről (ER 4. §). Persze tudjuk, hogy erre a külügyminiszter, a képesítéstől és egyéb feltételektől függetlenül adhat neki felhatalmazást, ám az ER nem rögzíti, hogy milyen esetben, erről a polgár hogyan értesül, mikor vonják vissza a felhatalmazást.

– *A konzuli tevékenység díjköteles,* amelyről önálló rendelet szól.⁴⁷ A törvény értelmében a díj megfizetésének hiányában sem lehet megtagadni a védelemhez való jog

⁴⁵ 1/2002.(I. 23.) KÜM–IM együttes rendelet a konzuli okirat készítési és konzuli tanúsítvány kiállításai tevékenységének részletes szabályairól (a továbbiakban: ER).

⁴⁶ 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet a tiszteletbeli konzulok küldéséről és fogadásáról (a továbbiakban: R.).

⁴⁷ A többször módosított 1/1991. (IV. 9.) KÜM rendelet a konzuli díjakról (a továbbiakban: KR).

érvényesülését [19. § (6) bek.], ahogy ezt az Áe. is kimondja az illetékel kapcsolatosan. A „konzuli hatóság a konzuli díj összegét a kifizetésre kötelezett vagyoni és jövedelmi viszonyainak” alapján mérsékelhető, sőt teljesen elengedhető, kivéve a százalékosan meghatározott díjakat (KR 3. §). A teljes diszkrecionalitás nem jogállami rendszerén belül a KR ismeri a tárgyi díjmentességet (pl. hazatérési igazolvány bizonyos esetekben), az alanyi menetességet (pl. költségvetési szerv), valamint a mérlegelésen alapuló (rendeleti) mentességet, pl. „a magyar állampolgár alapvető jogainak érvényesítéséhez szükséges” eljárásban, noha az egész konzuli törvény erre szolgál. Nem világos, hogy a díj elengedése és a mérlegelésen alapuló mentesség között mi az elvi különbség, van-e ellenük jogorvoslat (Áe. szerint igen). További bizonytalanságot okoz, hogy a díjat USD-ben határozza meg a KR, amelyet a mérlegelési jogkör újabb szép példájaként, le lehet róni, közelebről meg nem határozott „kivételes esetben helyi valutában”, míg itthon minden esetben forintban. Vajon az euroövezetben miben fizetik? Nem kifejezetten az állampolgár jogvédelmét elősegítő rendelkezés, hogy például bűncselekmény áldozataként, esetleg feledékeny turistaként a hazatérési igazolványért 10 USD, a konzuli kölcsön iránti kérelem elbírálásért 30 USD, bajba jutottként pedig jogi tanácsadásért óránként 100 USD, vagy jogszabály szövegért oldalanként 5 USD a díj. Vajon ezt visszakapjuk, ha panaszunk, jogorvoslati kérelmünk megalapozott? A rendeletben nem rendelkeztek erről. Ha a díj a konzuli munka ellentételezése, annak végeredményétől függetlenül, akkor miért nem a munkaórák szerint határozzák meg mértékét, és miért nem a tárgyi-alanyi díjmentességet határozzák meg pontosan (különösen a gyermekek jogai, nem teljesen cselekvőképesek, szabadságkorlátozással összefüggő ügyekben) a tervezhető, racionális díjbevétel és jogvédelem érdekében?

Összegzés

Megállapítható, hogy a konzuli védelem sokkal kevésbé jog, mint amennyivel inkább az állami szuverenitás egyik eleme. A nemzetközi univerzális, regionális és bilaterális egyezmények, valamint a közösségi jog alapján közvetlenül nem érvényesíthető, így a valódi kikényszeríthetőség a nemzeti jogon múlik. Hagyományosan ugyan nem alkotmányozási tárgy, de a magyar megoldás 1989-ben az állampolgárok (és jogi személyek) külföldön való megóvását, védelmét alaptörvényi szintre emelte. Ezzel megnyitotta az utat az állam alapjogvédelmi kötelezettségeinek külföldön való kiépítése, érvényesítése előtt, amelynek mércéje nem térhet el az általános alapjogvédelmi szinttől.

Ennek megfelelően a szabályozásban a konzuli érdekvédelem mellett a jogvédelem anyagi és eljárási jogi garanciáit, a jogérvényesítés személyi és tárgyi feltételeit, a jogorvoslati eszközöket, eljárási határidőket, adatvédelmi szabályokat meg kellene erősíteni, valamint a jogállamisággal össze nem egyeztethető teljes diszkrecionalitást vissza kellene szorítani a jog uralmának keretei közé. Noha az új (elvetelt) alkotmány szabályozási elvei értelmében nem tartozna a jövőben az alaptörvénybe a konzuli védelemhez való jog, jelezve, hogy nem volt teljesen egyöntetű a jogalkotói szándék politikai megítélése, a már meglévő védelmi szint csökkentése helyett annak mai felemás alkotmányos megfogalmazását kellene pontosítani. Annak nyomán pedig a konzuli védelemről szóló törvényt a jogalkotásról szóló törvény és az Alkotmánybíróságnak az alapjogok szabá-

lyozásával, gyakorlásával és korlátozhatóságával kapcsolatos tesztek szerint szükséges lenne módosítani.

Konzuli védelmi tevékenység (áttekintő táblázat)

ENSZ Konzuli Egyezmény	Konzuli bilaterális egyezmények (példák)	Képviselőt igénybevételeit tartalmazó egyezmények	Belső jog ¹
1. Érdekvédelem, segítség és támogatás a nemzetközi jog adta keretek között	-----	Pl. Európa Tanács Párizsi Egyezménye orvosi ellátásról (1999. évi C. tv.)	<ul style="list-style-type: none"> - Állampolgárok felkészülésének elősegítése a külföldi utazásra, tartózkodásra - Segítség az önségélyhez bajbajutás, betegség, baleset, bűncselekmény áldozatává váláskor - Konzuli kölcsön nyújtása a hazatéréshez, kölcsön visszafizetésének elengedése méltányosságból - Segítség a hazatéréshez katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetében - Felvilágosítás a gyógykezelés, kárigény vagy büntetőjogi igény érvényesítéséről, ha a polgár megbetegedett, baleset vagy bűncselekmény áldozata lett
2. Érdekeltek személyek tájékoztatása	Elhelyezhet a küldő állam állampolgárainak jogait és kötelezettségeit érintő hirdetményt a konzuli helyiségben	Szerzői jog, fordítási jog jogosultjának felkutatása, kiderítése érdekében értesítés (Egyetemes Szerzői Jogi Egyezmény 1975. évi 3. tvr., 1971. évi 4. tvr.)	<ul style="list-style-type: none"> - Értesítés a távollévőnek az érdekében megtett intézkedésekről, hozzátartozónak, ha a polgár meghalt, baleset, betegség, bűncselekmény áldozata lett, személyes szabadságát korlátozzák - Felvilágosítás eltemettetéshez vagy a halott hazaszállításához szükséges intézkedésekről

¹ Az idézetek a 2001. évi XLVI. törvényből valók, ha ettől eltérnek, a jogszabály számát közöljük.

3. Képviselő, ideiglenes intézkedés távollét esetében bíróságok előtt	A fogadó állam hatóságai előtt képviselni a küldő állam polgárát, ha távol van, vagy valamilyen fontos okból nincs abban a helyzetben, hogy jogait és érdekeit kellő időben megvédje, javasolhatja az illetékes hatóságnak, hogy az ügy elbírálását halassza el mindaddig, amíg a küldő állam polgára értesítést nem kapott és nem volt lehetősége arra, hogy megjelenjen vagy képviseltesse magát	-----	Haladéktalan fellépés a fogadó állam illetékes hatóságánál távollévő érdekében hozandó ideiglenes intézkedés érdekében
4. Útlevelek, egyéb úti okmányok kiadása továbbutazáshoz, hazatéréshez	A küldő állam állampolgára részére útlevelet kiállítani és érvényteleníteni, bevonni, az abban szükséges változásokat bejegyezni	Hazatérési igazolványt állít ki a visszafogandó személy részére. (Olasz–magyar toloncegyezmény 1999. évi LXXIX. tv.) Elveszett útiokmány pótlása (horvát–magyar vízummenetességi egyezmény 96/2000. (VI. 22.) Korm. rendelet)	Új útiokmány kiadása, ha az eredeti elveszett, ellopták vagy megrongálódott
5. Közjegyzői minőségben eljárás a fogadó állam jogszabályai keretei között	Jogügyletek írásba foglalása, hitelesítés	-----	Közokirat kiadása (konzuli okirat, tanúsítvány kiállítása, hiteles fordítás, fordítás helyességének tanúsítása)
6. Anyakönyvvezetői minőségben eljárás	A küldő állam állampolgárának születését vagy elhalálózását anyakönyvezni, közreműködni házasságkötésnél	-----	-----

<p>7. Közigazgatási feladatok ellátása fogadó állam jogszabályi keretei között</p>	<p>Küldő állam polgáraitól nyilvántartás, állampolgársági ügyekben nyilatkozatok felvétele</p>	<p>Hatósági eljárásban a költség-mentességhez, ingyenes jogi tanácsadáshoz szükséges bizonyítvány kiállítása, hitelesítése (pl. török–magyar polgári és kereskedelmi jogsegélyről szóló egyezmény 1992. évi LVII. tv.)</p> <p>A visszaadandó személy állampolgárságának kétség esetén haladéktalanul, de legkésőbb 4 munkanapon belüli tisztázása (pl. szlovén–magyar tolonc-egyezmény, 1999. évi LXXXI. tv.)</p> <p>Vámoláshoz szükséges okiratok kiadása (közúti kereskedelmi járművek ideiglenes behozatalára vonatkozó 1956. évi genfi vámegezmény módosítása 1984. évi 9. tvr.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – A magyar igazolvány és a hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásban igazolás kiállítása, igazolvány kézbesítése (318/2001. (XII. 29.) Kormányr. 4. §, 8. §) – Felülhitelesítés – Konzuli szolgálat adatszolgáltatást igényelhet az érintett személy által közölt és a közúti közlekedési nyilvántartásban szereplő adatok egyezőségéről (1999. évi LXXXIV. tv.) – A légi jármű parancsnoka a gépen történt születés, baleset, halál miatt megtett intézkedéseiről, amennyiben azok magyar állampolgárt, illetve Magyarországon bejegyzett jogi személyt érintenek – értesíti Magyarország konzuli képviselőjét (1995. évi XCVII. tv. a légi közlekedésről) – állampolgársági kérelem (honosítási, lemondás, bizonyítvány) átvétele (1993. évi LV. tv.)
--	--	--	--

8. Iratok továbbítása bírósági vagy nem peres ügyekben	-----	<p>A másik Szerződő Fél területén tartózkodó állampolgáraink részére diplomáciai és konzuli képviseletek útján is végezhetnek kézbesítést, amennyiben a címzett az iratot önként átveszi. (pl. Kínai–magyar kölcsönös jogsegélyről a polgári és kereskedelmi ügyekben 1997. évi LXII. tv.)</p> <p>Európa Tanács Egyezménye a pénzmosásról, a bűncselekményekből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról (2000. évi CI. tv.)</p>	-----
9. Megkeresések teljesítése bírósági vagy nem peres eljárásban	-----	<p>A Szerződő Felek illetékes hatóságai – kérelemre – hivatalos használatra, díjmentesen, diplomáciai úton küldik meg egymásnak a kért anyakönyvi kivonatokat (csehszlovák–magyar jogsegély egyezmény 1991. évi LXI. tv.)</p> <p>Önként jelentkező tanú kihallgatása formális jogsegély nélkül (kanadai bűnügyi jogsegély-egyezmény 1996. évi XCIV. tv.)</p>	

10. Hagyatéki ügyekben eljárás fogadó állam jogszabályai keretei között	Megőrzésre átvesz a küldő állam állampolgáraitól, vagy ezek számára vagyontárgyakat, hagyatéki gondnok kijelölése	Ha az egyik Szerződő Fél állampolgára ideiglenesen tartózkodik a másik Szerződő Fél területén és ott meghal, a nála található tárgyakat azok jegyzékével együtt minden további eljárás nélkül hazája diplomáciai képviselőének vagy konzuli hatóságának kell kiadni (csehszlovák–magyar jogsegély egyezmény 1991.évi LXI.tv.), hagyaték külföldre küldése (vietnami–magyar polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély-egyezmény 1986. évi 8. tvr.)	Hagyaték ügyében intézkedés: hagyaték biztosítása, felhívás közzététele
11. Gyámhatósági jellegű tevékenység	Ha erre a küldő állam jogszabályai felhatalmazzák – eljárhat örökbecfogatási ügyekben, gyámot, illetőleg gondnokot rendelhet	Jogellenesen ott tartózkodó állampolgárának tervezett hazaszállításának bejelentése, visszafogadás előkészítése, akinek egészségi állapotára vagy életkorára tekintettel gondozásra van szüksége, a képviselő 10 munkanapon belül válaszolni köteles az átvétel helyéről, idejéről (szlovén–magyar tolonc-egyezmény 1999. évi LXXXI. tv.)	Ellátásról gondoskodás a külföldön elhalt polgár után maradt, nem teljesen cselek-vőképes magyar állampolgárról.

12. Segítségnyújtás nemzeti lobogó alatt hajózó járművek személyzetének, utasainak	Hajótörés esetén intézkedés, kórházi kezelés, jelenlét nyomozati cselekménynél, intézkedhet a repülőgép megjavítása érdekében	-----	-----
13. Küldő állam által rábízott egyéb feladatok, ha azt fogadó állam nem ellenzi	Vagyontárgyak, iratok átvétele, őrzése	A végrehajtási eljárás során perköltség címén befolyt pénzüsszeget a végrehajtást kérő félnek vagy hazája diplomáciai, illetőleg konzuli képviselőjének, a le nem rótt illetékek és az állam által előlegezett költségek címén befolyt pénzüsszeget pedig a végrehajtást kérő Szerződő Fél diplomáciai vagy konzuli képviselőjének kell átutalni (jugoszláv–magyar jogsegély egyezmény 1969. évi I. tvr.)	Haladéktalan fellépés a fogadó állam illetékes hatóságánál: (1) bajba jutott magyar állampolgár diszkriminációja, vagy/és alapvető jogainak súlyos vagy rendszeres megsértése esetén (2) baleset vagy bűncselekmény áldozatainak személyiségi jogainak, méltóságának, személyes adatainak kezelésével okozott jogsértés miatt
14. Tájékozódás fogadó állam hatóságainál, központi szerveinél	-----	Az Ítélező Államnál a konzul meggyőződik arról, hogy a hozzájárulás megadása az egyezmény szerinti feltételeknek megfelelően történt-e (Az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény 1994. évi XX. tv.)	Személyes látogatás, szemle: több polgár súlyos sérülésével, halálával járó szerencsétlenség helyszínén
15. Szabad mozgás és közlekedés a fogadó állam területén	A konzuli tisztviselő a hajó fedélzetére mehet	-----	-----

3. sz. táblázat (folytatás)

<p>16. Küldő állam honosaival szabad érintkezés</p>	<p>Találkozzék és érintkezzék a küldő állam bármely állampolgárával, tanácsokat adjon neki, és bármilyen segítségben részesítse, ideértve szükség esetén a jogi segítségnyújtásra tett intézkedéseket is.</p>	<p>A lehető leghamarabb, de legkésőbb 3 napon belül meghallgatja az érintett személyt, hogy állampolgársága okiratok hiányában megállapítást nyerjen [olasz–magyar toloncegyezmény, 1999. évi LXXIX. tv. 1. cikk (3) bek.]</p>	<p>Evakuálás: katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén</p>
<p>17. Fogvatartott felkeresése, hacsak nem ellenzi az érintett</p>	<p>Pl. 4 napon belül felkeresni fogvatartás helyén, fogadó állam hatósága lehetővé teszi a konzuli tisztviselő számára, hogy a küldő állam letartóztatott vagy szabadságvesztés-büntetését töltő állampolgárát meglátogassa, élelmet, ruhát, orvosságot, olvasnivalót és írószert tartalmazó csomagokat kaphat a fogvatartott a konzuli tisztviselőtől</p>	<p>A konzuli tisztviselők jogosultak arra, hogy az ilyen állampolgárt meglátogassák, vele kapcsolatba lépjenek és levelezzenek (egyiptomi–magyar jogsegély egyezmény 1989. évi 11. tvr.) haladéktalanul engedélyezni kell, hogy meglátogassa és érintkezésbe léphessen a letartóztatott állampolgárral (japán–magyar kereskedelmi és hajózási szerződés 1977. évi 10. tvr.)</p>	<p>Fogvatartott meglátogatása "lehetőség szerint", de kötelező, ha a fogva tartott kiskorú, nem teljesen cselekvőképes vagy terhes asszony.</p>

<p>18. Értesítést kapni szabadságában korlátozott, baleset, haláleset, rendkívüli események, gyámság, cselekvőképesség ügyében</p>	<p>Pl. 3 napon belül a szabadságkorlátozásról. A fogadó állam illetékes hatóságai tájékoztatják a konzuli tisztviselőt a küldő állam állampolgárának elhalálozásáról (és tájékoztatást adnak a hagyatékról, az örökösökről), súlyos balesetokról, gépjármű fel-tartóztatásról és szeren-csétlenségekről.</p>	<p>Haladéktalan értesítés haláleset-ről, közölve mindazt, ami az örökösökről és hagyomá-nyosokról, azok lakó- vagy tartózkodási helyéről, a ha-gyatéék állagáról tud (cseh-szlovák-magyar jogsegély egyezmény 1991. évi LXI. tv.) Gyámhatósági intézkedésekről értesítés (kubai-magyar pol-gári, családjogi és bűnügyi jogsegély egyezmény 1984. évi 4. tvr.), letartóztatásról értesítés (japán-magyar ke-reskedelmi és hajózási szer-ződés 1977. évi 10.tvr.), közúti közlekedési bűncse-lekményről értesítés (fran-cia-magyar idegenforgalmi egyezmény 1973. évi 26. tvr.) Európa Tanács Párizsi egyez-ménye orvosi ellátásról (1999. évi C. tv.) értesítés a személyek visszatelepítéséről</p>	<p>-----</p>
<p>19. Fogvatartott ügyében képviselőt biztosítása</p>	<p>Segítse őt ügyvéd, tolmács vagy más közreműködő személy biztosításában</p>	<p>-----</p>	<p>Felvilágosítás távollévő vagy szabad-ságában korlátozott hogyan választhat védőt, képviselőt és vehet igénybe tolmácsot, fordítót, milyen ügybe került és milyen jogszabályok vonatkoznak rá</p>

JUDIT TÓTH

IS THERE A SUBJECTIVE RIGHT FOR CONSULAR PROTECTION?

(Summary)

The author analyses the substance of right for consular protection of national staying abroad and in need of legal protection in three major aspects:

- a) International law taking into consideration the provisions laid down in conventions on consular connections, tasks adopted by the UN and Council of Europe, as well as in bilateral agreements concluded between Hungary with 32 states;
- b) Community law taken into account the half-ready legal consequences of European citizenship, and existing rules on protection of union citizens in third country provided by consular mission of any Member State;
- c) Domestic law including the Constitution (Art. 69 on right of national residing lawfully abroad for protection given by the Hungarian Republic) and the newly adopted Act on Consular protection (No. 46 of 2001) together with its executive, ministerial decrees.

The article proves that consular protection substantially has to be related to standard of human rights and fundamental rights while the internationally defined entitlements of consular officials are regulated in an obscure, non-binding way. Consequently, subjective right for consular protection, its nature, implementation, scale and personal scope are based on national law. From this perspective the recently adopted comprehensive Act provides less substantial and procedural guarantees than it would be in conformity with rule of law and Constitutional requirements. Thus the author formulates some necessary components of amendment.

The explanations are supported by numerous data on and citations from international agreements, domestic provisions, Constitutional decisions, statistics on consular offices and comparative table on consular tasks/entitlements, respectively.